

### Alianzas público privadas a favor de la primera infancia en el Perú: posibilidades y riesgos de su aplicación

Guerrero, Gabriela; Cueto, Santiago; Sugimaru, Claudia

Postprint / Postprint

Forschungsbericht / research report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Guerrero, G., Cueto, S., & Sugimaru, C. (2010). *Alianzas público privadas a favor de la primera infancia en el Perú: posibilidades y riesgos de su aplicación*. (Documento de Trabajo, 58). Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51305-5>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

## **Alianzas público privadas a favor de la primera infancia en el Perú:**

POSIBILIDADES Y RIESGOS DE SU APLICACIÓN

**Gabriela Guerrero  
Claudia Sugimaru  
Santiago Cueto**

Salud, nutrición y desarrollo humano





**Documento de Trabajo 58**

**Alianzas público privadas a favor  
de la primera infancia en el Perú:  
Posibilidades y riesgos de su aplicación**

**Gabriela Guerrero, Claudia Sugimaru y  
Santiago Cueto**

Este estudio fue posible gracias al apoyo de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo. En su elaboración colaboraron Erick Bakovic, Andrea Baertl, Ismael Muñoz y Elisa Seguin de GRADE. Agradecemos el trabajo de Gina Pancorbo y Flor Mikkelsen en la recolección de datos y el aporte de todas las personas que entrevistamos para el presente trabajo. Jennelle Thompson y Carmen Vásquez de Velasco proporcionaron valiosos comentarios a una versión preliminar del informe. Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores.

Los documentos de trabajo que publica el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) buscan difundir oportunamente los resultados de los estudios que realizan sus investigadores. En concordancia con los objetivos de la institución, su propósito es suscitar un intercambio con otros miembros de la comunidad científica que permita enriquecer el producto final de la investigación, de modo que esta llegue a aprobar sólidos criterios técnicos para el proceso político de toma de decisiones.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Lima, noviembre de 2010

Impreso en Perú

700 ejemplares

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE

Av. Grau 915, Barranco, Lima, Perú

Teléfono: 247-9988

Fax: 247-1854

[www.grade.org.pe](http://www.grade.org.pe)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2010-15064

ISBN: 978-9972-615-53-5

Directora de Investigación: Lorena Alcázar

Revisión de texto y cuidado de edición: Alejandra Núñez T.

Asistente de edición: Deysi G. Sánchez R.

Foto: Raúl Egúisquiza / Niños del Milenio

Diagramación e impresión: Impresiones Ediciones Arteta

Cajamarca 239 C, Barranco

CENDOC / GRADE

GUERRERO, Gabriela; SUGIMARU, Claudia; CUETO, Santiago

Alianzas público privadas a favor de la primera infancia en el Perú: Posibilidades y riesgos de su aplicación / Gabriela Guerrero, Claudia Sugimaru y Santiago Cueto. Lima: GRADE 2010, 128 pp.

(Documento de trabajo 58)

<PRIMERA INFANCIA> <EDUCACIÓN INICIAL> <PROGRAMAS SOCIALES> <WAWAWASI> <PROYECTOS CONJUNTOS> <SECTOR PÚBLICO> <SECTOR PRIVADO> <ACTORES SOCIALES> <PERÚ>

## Índice

Resumen	7
Introducción	9
1. Acceso a la educación inicial en la primera infancia	11
1.1 Principales políticas a favor de la primera infancia	25
2. Las alianzas público privadas	29
3. Objetivos y metodología del estudio	41
3.1. Muestra	42
3.2. Instrumentos	43
3.3. Procedimientos	43
4. Principales iniciativas de atención para la primera infancia en el Perú	45
5. Las APP a favor de la primera infancia en el Perú	61
5.1. Marco legal de APP en el Perú	61
5.2. Descripción de las principales iniciativas de APP a favor de la primera infancia identificadas en el estudio	64
5.2.1. Programa Nacional Wawa Wasi: modalidad institucional	65
5.2.2. Programa Nacional Wawa Wasi: modalidad comunal	69
5.2.3. Cunas públicas de gestión privada (MINEDU)	70
5.2.4. Proyecto Ichispalla	70
5.2.5. Centros de educación inicial Fe y Alegría	72

5.3	Percepción de los actores clave sobre el potencial de las alianzas público privadas para atender temas de primera infancia	78
5.3.1.	Conocimiento sobre las APP	79
5.3.2.	Aspectos positivos o beneficios de una APP	82
5.3.3.	Aspectos negativos, riesgos o dificultades de una APP	84
5.3.4.	Potencial de APP para enfrentar la problemática de la primera infancia	90
5.3.5.	Esfuerzos del Estado por incentivar la participación del sector privado en el desarrollo de intervenciones para la primera infancia	91
5.3.6.	Agenda para fortalecer las APP orientadas a la atención de la primera infancia	95
6.	Conclusiones y recomendaciones	99
7.	Referencias bibliográficas	111
8.	Anexos	115
	Anexo A. Descripción de iniciativas APP en educación en la literatura internacional	116
	Anexo B. Definición de variables usadas en la regresión	118
	Anexo C. Lista de entrevistados para el estudio	119
	Publicaciones recientes de GRADE	123

## RESUMEN

Las alianzas público privadas (APP) son una modalidad relativamente reciente de trabajo por la cual se establecen convenios en los que ambas partes asumen compromisos y riesgos. Se han originado como una alternativa a la dicotomía entre oferta del sector privado y público, con miras a mejorar la eficiencia y cobertura de servicios diversos. Si bien existen algunas experiencias y estudios internacionales interesantes de APP en educación, es muy poco lo reportado para la primera infancia. En el presente documento se muestran los resultados de un estudio que explora las posibilidades y riesgos que podría involucrar el establecimiento de APP para la intervención en primera infancia en el Perú. En la sección 1 se presentan algunos datos estadísticos sobre matrícula en educación inicial. Los resultados sugieren que la asistencia a centros de educación inicial en niños de 0 a 6 años se ve marcada por patrones de inequidad, ya que los programas formales del Estado suelen concentrarse en zonas urbanas y la posibilidad de asistir se asocia a características de los padres tales como su nivel educativo, el que su lengua materna sea el castellano y su nivel de gasto mensual. La sección 2 presenta una revisión de la literatura en torno a la formulación de APP, los aportes y dificultades que estas alianzas representan, así como evidencia empírica sobre su efectividad. Dicha revisión muestra que la definición de APP así como de los roles del sector público y privado son variables por lo que dependen de las necesidades específicas de cada alianza. Asimismo, la evidencia empírica muestra resultados mixtos acerca de la efectividad de las APP. En la sección 3 se presentan los objetivos y metodología específicos del estudio. En la sección 4 se analizan algunos programas peruanos que podrían considerarse APP (por ejemplo, los Wawa Wasi institucionales y los CEI Fe y Alegría).

Un tema importante en los ejemplos analizados es que en el caso de la primera infancia no sería suficiente la participación del sector público y privado sino que la alianza tendría que incluir al menos a un tercer actor relevante, que serían los representantes de la comunidad en la que la APP funciona (incluyendo, por cierto, a gobiernos locales y padres y madres de familia). En la sección 5 se presentan el marco legal de la formulación de APP y los resultados de algunas entrevistas a actores clave vinculados con la primera infancia en Ayacucho, Lambayeque y Lima. Se encontró que si bien el concepto de APP para proyectos en primera infancia no se ha desarrollado en el Perú, ya que no existe un marco legal que lo defina o regule, muchos entrevistados conocen el concepto (probablemente por su uso en otros campos, por ejemplo infraestructura). Entre los principales beneficios de la formación de APP, los entrevistados mencionan el aumento del presupuesto asignado a la primera infancia, la ampliación de la cobertura, la mejora de la calidad del servicio y el apoyo en la concreción de planes y políticas. Por otro lado, algunas de las dificultades se refieren a la falta de planes a largo plazo, alta rotación del personal, falta de articulación entre sectores y la posibilidad de que finalmente los servicios se terminen privatizando. En este sentido, los resultados son mixtos ya que existe un número de entrevistados que reconoce la posible utilidad de este tipo de alianzas, mientras otros consideran que la provisión de servicios públicos para la primera infancia es, principalmente, una responsabilidad del Estado. En la sección 6 se discuten los resultados y se sugieren discusiones sobre las posibilidades de establecer APP para la primera infancia en el Perú.



## INTRODUCCIÓN

La formación de alianzas público privadas (APP) ha sido una estrategia muy usada en países desarrollados para mejorar y expandir los servicios públicos que se brindan a la población, entre ellos los programas orientados a la primera infancia. En América Latina también existen algunas experiencias de APP, por ejemplo en Colombia, Chile, Venezuela y Brasil. Este tipo de alianzas es más frecuente en programas educativos en los niveles de primaria y secundaria; sin embargo, existen algunas iniciativas público privadas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los niños entre 0 y 6 años.

Las experiencias en otros países sugieren que las APP pueden ser muy útiles para mejorar el acceso y la calidad de los programas de desarrollo infantil. La participación del sector privado (empresas, ONG y otro tipo de instituciones privadas) puede contribuir a incrementar el presupuesto de estos programas, mejorar la provisión del servicio, y monitorear y evaluar los logros de los programas, entre otros aspectos. Sin embargo, la evaluación de impacto muestra evidencia mixta acerca de la efectividad de estas alianzas, como se verá más adelante.

El presente estudio tiene como objetivo analizar las posibilidades de desarrollo de las alianzas público privadas a favor de la primera infancia en el Perú. Se trata de un estudio que incluye una revisión de las principales iniciativas orientadas a niños entre 0 y 6 años en el país (públicas, privadas y público-privadas) así como entrevistas a actores clave del sector público y privado en temas de primera infancia para conocer sus opiniones acerca de las APP y sus perspectivas sobre su desarrollo en el Perú. Es importante señalar que este documento constituye una primera aproximación a las posibilidades que representa la formulación

de APP para la entrega de servicios de primera infancia en el Perú, por lo que no deberá ser considerado como una propuesta específica.

El informe está organizado en seis secciones además de esta introducción. En la sección 1 se presenta una descripción de la situación de los niños entre 0 y 6 años en el Perú en materia de acceso a programas de desarrollo y educación inicial con el propósito de poner contexto la discusión sobre las APP a favor de la primera infancia en el país, así como una revisión de los principales documentos de política sobre primera infancia. La sección 2 es una breve revisión de la literatura sobre APP. La sección 3 describe los objetivos y la metodología del estudio. La sección 4 es una revisión del marco legal de las APP en el Perú, así como de las principales iniciativas públicas, privadas y público privadas orientadas a niños entre 0 y 6 años en el Perú. La sección 5 describe en detalle las principales APP a favor de la primera infancia en el país. Esta sección también incluye la percepción de actores clave en temas de primera infancia acerca del potencial de las APP para mejorar los servicios que se ofrecen a este grupo etario, así como información acerca de la agenda futura para el desarrollo de APP en el Perú. Finalmente, en la sección 6 se hace un balance de los hallazgos del estudio y se sugieren recomendaciones con relación a la formación de APP en el Perú.

# 1. ACCESO A LA EDUCACIÓN INICIAL EN LA PRIMERA INFANCIA

La primera infancia involucra la etapa del desarrollo que va desde el momento de la gestación hasta la culminación de la educación inicial, es decir, este periodo agrupa a niños y niñas entre 0 y 6 años de edad.

En el Perú, según UNICEF 2008, el 12,7% de la población tiene de 0 a 5 años y el 12,8% de 6 a 11 años; estos grupos son los más afectados por la pobreza (la tasa de pobreza para ambos grupos es de 60% y 58%, respectivamente). El informe elaborado por UNICEF muestra ciertas mejoras en la atención prenatal y una disminución en las tasas de mortalidad de infantes y niños, pero también que aún existen claras diferencias en las condiciones de desarrollo de niños de las zonas urbanas y rurales. Ello debido a que una gran proporción de niños provenientes de zonas rurales y peri urbanas de la sierra y selva muestran menores indicadores de desarrollo social que sus pares de otras zonas.

Los niños de estas edades deberían constituir una prioridad tanto para el Estado como para las organizaciones civiles ya que conforman el grupo más vulnerable de la población y se trata de una edad en la que se sientan las bases de su potencial desarrollo posterior. Por este motivo existen diversas iniciativas públicas y privadas para atender a niños y niñas, inclusive a los menores de un año. A continuación se presenta una breve descripción de la participación de los niños y niñas en los programas ofrecidos por ambos sectores para edades entre los 0 y 5 años, es decir hasta antes del inicio de la primaria.

En lo que respecta a la participación de los niños y niñas entre 0 y 5 años en programas públicos o privados, tal como se observa en la siguiente tabla, el porcentaje de los que asisten a algún programa (escolarizado o no escolarizado) es de solo un poco más de un tercio de la población entre esas edades. Además, se encuentra una clara diferencia en el

momento en el que los niños empiezan a participar de estos programas. Así, el porcentaje de niños de 0 y 2 años que participan es únicamente del 4,5%, mientras que el porcentaje de participación de niños entre 3 y 5 años alcanza el 70,8%. También se observa que más niños de zonas urbanas asisten a estos programas en comparación con niños de zonas rurales, tanto para el grupo de 3 a 5 años, como para el grupo total de 0 a 5 años. Dichas diferencias entre los niños de zonas urbanas y rurales no son muy amplias; sin embargo, como se verá en las tablas siguientes, la diferencia se encuentra en el tipo de educación inicial que reciben, ya que los niños de zonas urbanas asisten preponderantemente a programas escolarizados y los niños de zonas rurales a programas no escolarizados. Es importante aclarar que los datos presentados en esta sección corresponden a intervenciones escolarizadas o no escolarizadas desarrolladas únicamente por el Ministerio de Educación; hay otras desarrolladas por otros sectores, como los Wawa Wasi, que no están incluidas en el Censo Escolar, que es la fuente de los datos de matrícula que se presentan a continuación.

En cuanto al porcentaje de niños que asiste únicamente a programas escolarizados, es decir a un centro atendido por profesionales de educación inicial, hasta los 2 años es bastante reducido: al año o antes llega como máximo al 1% y a los 2 años solo el 2,4%. A partir de los 3 años aumenta drásticamente, tanto en las zonas rurales como las urbanas, aunque luego dicho porcentaje se estanca en la zona rural, y crece en las zonas urbanas donde alcanza el 73,1% y 85% a los 4 y 5 años, respectivamente.

Este aumento sustancial entre los niños de zonas urbanas podría estar asociado a la valoración que los padres de familia le otorgan a la educación inicial y, también, a una mayor oferta de programas escolarizados de educación inicial en zonas urbanas. Ello, finalmente, representa una clara desventaja en las condiciones de desarrollo de los niños de zonas rurales. Cabe resaltar, sin embargo, que el porcentaje de niños de 3 a 5 años que acceden a educación inicial escolarizada aún resulta bastante

---

1 Tomado de ESCALE. Indicadores de la Educación en 2008. Acceso a la educación. <http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=490>

Tabla 1  
Participación en programas escolarizados y no escolarizados de educación inicial por grupo de edad, género y área  
(Porcentaje de la población nacional)

	0-2 años			3-5 años			0-5 años		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Urbano	27.234 (4,7)	26.834 (4,8)	54.068 (4,8)	426.156 (72,8)	413.841 (73,8)	839.997 (73,3)	453.390 (39,0)	440.675 (39,5)	894.065 (39,2)
Rural	8.534 (3,6)	9.803 (4,3)	18.337 (3,9)	164.709 (64,8)	161.217 (65,4)	325.926 (65,1)	173.243 (35,1)	171.020 (35,9)	344.263 (35,5)
Total	35.768 (4,4)	36.637 (4,7)	72.405 (4,5)	590.865 (70,4)	575.058 (71,2)	1.165.923 (70,8)	626.633 (37,8)	611.695 (38,4)	1.238.328 (38,1)

Fuente: Censo Escolar (MINEDU 2007) y Censo Nacional de Población y Vivienda 2007. Elaboración propia.  
Nota: Se consideran urbanas las poblaciones como un mínimo 100 viviendas agrupadas contiguamente, así como las capitales de distrito (aunque no cumplan este requisito).

**Tabla 2**  
**Participación en programas escolarizados de educación inicial según edad, género y área**  
(Porcentaje de la población nacional)

Menores de 1 año						1 año			2 años		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total		
Urbano	379 (0,2)	390 (0,2)	769 (0,2)	2.137 (1,1)	1.858 (1,0)	3.995 (1,1)	7.137 (3,4)	6.645 (3,3)	13.782 (3,4)		
Rural	11 (0,0)	6 (0,0)	17 (0,0)	57 (0,1)	51 (0,1)	108 (0,1)	205 (0,2)	200 (0,2)	405 (0,2)		
Total	390 (0,2)	396 (0,2)	786 (0,2)	2.194 (0,8)	1.909 (0,8)	4.103 (0,8)	7.342 (2,5)	6.845 (2,4)	14.187 (2,4)		
3 años						4 años			5 años		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total		
Urbano	88.493 (43,4)	87.904 (44,6)	176.397 (44,0)	141.031 (72,5)	137.286 (73,8)	278.317 (73,1)	158.177 (84,9)	151.386 (85,1)	309.563 (85,0)		
Rural	22.473 (26,1)	22.194 (26,1)	44.667 (26,1)	33.235 (38,2)	32.558 (39,2)	65.793 (38,7)	36.845 (45,4)	35.796 (45,8)	72.641 (45,6)		
Total	110.966 (38,3)	110.098 (39,0)	221.064 (38,6)	174.266 (61,9)	169.844 (63,1)	344.110 (62,5)	195.022 (72,9)	187.182 (73,1)	382.204 (73,0)		

*Fuente:* Censo Escolar (MINEDU 2007) y Censo Nacional de Población y Vivienda 2007. Elaboración propia.

*Nota:* Se consideran urbanas las poblaciones como un mínimo 100 viviendas agrupadas contiguamente, así como las capitales de distrito (aunque no cumplan este requisito).

menor (66,2%) que el de estudiantes que acceden a primaria (94,2%) o secundaria (74,8%)<sup>1</sup>.

En cuanto la participación de los niños de 0 a 5 años en programas escolarizados por tipo de gestión se observa que la mayor parte asiste a programas públicos. Ello tiene implicancias importantes en el sentido de que las instituciones privadas brindarían atención y servicios de mejor calidad (aunque no conocemos de estudios empíricos

**Tabla 3**  
**Participación en programas escolarizados de educación inicial según edad y gestión (Porcentaje de la población nacional)**

	Menos de 1 año	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años
Público	507	2.312	7.126	148.623	244.218	277.755
Privado	279	1.791	7.061	72.441	99.892	104.449
Total	786	4.103	14.187	221.064	344.110	382.204
	(0,2)	(0,8)	(2,4)	(38,6)	(62,5)	(73,0)

*Fuente:* Censo Escolar (MINEDU 2007), Censo Nacional de Población y Vivienda 2007.  
Elaboración propia.

*Notas:* Los programas escolarizados para niños menores de 2 años corresponden a las cunas. En el caso de las cunas públicas se incluyen también en este rubro a las cunas públicas de gestión privada. Los cortes de edad son los que aparecen en el Censo Escolar.

al respecto). Sin embargo, el costo de la matrícula mensual en estos establecimientos los hace inaccesibles para la mayoría de la población.

Asimismo, cuando analizamos la participación en programas escolarizados según lengua, tal como se observa en la tabla 4, en los totales de la población nacional, los niños hablantes de la lengua quechua o alguna otra lengua indígena asisten mayoritariamente a centros en zonas rurales. Las diferencias en cuanto a la participación de los niños según su lengua no parece ser muy pronunciada a los 3 años,

1 Tomado de ESCALE. Indicadores de la Educación en 2008. Acceso a la educación.  
<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=490>

Tabla 4  
Participación en programas escolarizados de educación inicial según lengua materna, área y edad  
(Porcentaje de la población nacional)

	3 años			4 años			5 años		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Castellano	166.710 (42,6)	32.918 (27,7)	199.628 (39,1)	263.736 (71,2)	49.814 (43,7)	313.550 (64,7)	292.568 (82,6)	55.640 (52,6)	348.208 (75,7)
Quechua	3.024 (41,1)	6.854 (17,2)	9.878 (20,9)	4.585 (57,2)	9.351 (21,6)	13.936 (27,1)	5.342 (65,4)	9.744 (23,3)	15.086 (30,2)
Otros	373 (19,0)	1.907 (15,2)	2.280 (15,7)	665 (31,6)	2.349 (18,6)	3.014 (20,4)	894 (43,7)	2.243 (19,1)	3.137 (23,7)
Total	170.107 (42,4)	41.679 (24,4)	211.786 (37,0)	268.986 (70,7)	61.514 (36,2)	330.500 (60,0)	298.804 (82,0)	67.627 (42,4)	366.431 (70,0)

Fuente: Censo Escolar (MINEDU 2007), Censo Nacional de Población y Vivienda 2007. Elaboración propia.

Nota: La tasa de matrícula por lengua materna muestra un subregistro de 4,29%, por lo que las tasas de matrícula de esta tabla difieren de las mostradas en las tablas previas. Dado que el subregistro es mayor en las zonas rurales que en las zonas urbanas, se intuye que las tasas de participación calculadas para las zonas rurales podrían estar subestimadas, principalmente para los niños y niñas que hablan una lengua diferente del castellano. Sin embargo, incluso asumiendo que la matrícula subreportada corresponda en su totalidad a niños quechua hablantes (o de otra lengua indígena), la brecha entre niños castellano hablantes y estos no desaparece ni se revierte.



sin embargo, conforme va aumentando la edad de los niños se observa un claro incremento en la cantidad de niños castellano hablantes que participan en estos programas, mientras que el incremento de niños con lengua materna indígena (quechua u otra) que asisten a algún tipo de programa escolarizado entre los 4 y 5 años llega únicamente a alrededor del 10%. Este hecho hace visible la existencia de una brecha donde una vez más los niños y niñas de zonas rurales, en especial los indígenas, están en condiciones de desventaja.

Por otro lado, al observar la participación de los niños de 0 a 5 años en programas no escolarizados (tabla 5), es decir programas de estimulación temprana o centros de educación inicial donde los niños son atendidos por una promotora de la comunidad, encontramos nuevamente que el porcentaje de niños de 0 a 2 años que asiste a estos programas alcanza únicamente el 3,3%. Este porcentaje, nuevamente, aumenta al incrementar su edad tanto en zonas rurales como urbanas. Sin embargo, en el caso de zonas rurales la participación aumenta drásticamente de 3% a 28,5% entre los 3 y 5 años, lo que no ocurre en zona urbana. Resulta claro entonces que los programas no escolarizados son utilizados en mayor proporción por niños y niñas provenientes de zonas rurales.

En cuanto al tipo de programa no escolarizado al que asisten los niños, la tabla 6 muestra que un porcentaje muy pequeño de niños asiste a programas de estimulación temprana o ludotecas. Más bien, el grueso de los niños, sobre todo de zonas rurales, asiste al PRONOEI<sup>2</sup>. Ello podría representar una desventaja para los niños y niñas provenientes de esas zonas, ya que estos programas suelen estar a cargo de madres de familia de la comunidad que cuentan con secundaria completa, en oposición a los programas escolarizados públicos que cuentan con docentes de la especialidad de inicial; además los PRONOEI suelen ofrecer menos horas semanales de clase que sus pares públicos escolarizados. En este sentido la calidad de los aprendizajes brindados en CEI y PRONOEI, no es la misma. Ello concordaría con la evidencia empírica brindada por Cueto y Díaz (1999) y Díaz (2007) en la que se

---

2 Programa No Escolarizado de Educación Inicial. Véase la descripción más adelante.

Tabla 5  
Participación en programas no escolarizados de educación inicial por grupos de edad, género y área  
(Porcentaje de la población nacional)

	0-2 años			3-5 años			0-5 años		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Urbano	17.581 (3,0)	17.941 (3,2)	35.522 (3,1)	38.455 (6,6)	37.265 (6,6)	75.720 (6,6)	56.036 (4,8)	55.206 (5,0)	111.242 (4,9)
Rural	8.261 (3,5)	9.546 (4,1)	17.807 (3,8)	72.156 (28,4)	70.669 (28,7)	142.825 (28,5)	80.417 (16,3)	80.215 (16,8)	160.632 (16,6)
Total	25.842 (3,2)	27.487 (3,5)	53.329 (3,3)	110.611 (13,2)	107.934 (13,4)	218.545 (13,3)	136.453 (8,2)	135.421 (8,5)	271.874 (8,4)

Fuente: Censo Escolar (MINEDU 2007), Censo Nacional de Población y Vivienda 2007.

Elaboración propia.

Nota: Se consideran urbanas las poblaciones como un mínimo 100 viviendas agrupadas contiguamente, así como las capitales de distrito (aunque no cumplan este requisito).

Tabla 6  
Participación en programas no escolarizados de educación inicial por tipo de programa, género y área  
(Porcentaje de la población nacional)

	Programas de estimulación temprana			Ludoteca			PRONOEI		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Urbano	17.581 (3,0)	17.941 (3,2)	35.522 (3,1)	73 (0,0)	82 (0,0)	155 (0,0)	38.382 (6,6)	37.183 (6,6)	75.565 (6,6)
Rural	8.261 (3,5)	9.546 (4,1)	17.807 (3,8)	5 (0,0)	3 (0,0)	8 (0,0)	72.151 (28,4)	70.666 (28,7)	142.817 (28,5)
Total	25.842 (3,2)	27.487 (3,5)	53.329 (3,3)	78 (0,0)	85 (0,0)	163 (0,0)	110.533 (13,2)	107.849 (13,4)	218.382 (13,3)

Fuente: Censo Escolar (MINEDU 2007), Censo Nacional de Población y Vivienda 2007.

Elaboración propia.

Nota: Se consideran urbanas las poblaciones como un mínimo 100 viviendas agrupadas contiguamente, así como las capitales de distrito (aunque no cumplan este requisito). Programas de estimulación temprana: PIET, PIETBAF, SET.

encuentra que los PRONOEI tienen menor impacto en el rendimiento en primer grado que los centros escolarizados del nivel inicial.

La situación antes descrita sugiere que para la mayoría de los padres de familia, la educación inicial se inicia recién a los 3 años, edad en la que empiezan a matricular a sus hijos en algún centro escolarizado o no escolarizado. Son muy pocos los padres que deciden participar con sus hijos en programas de desarrollo o estimulación antes de los 3 años. Por un lado, es probable que en muchas zonas no haya oferta de programas de este tipo para niños entre 0 y 2 años. Por otro lado, también es posible que las familias no estén familiarizadas con la importancia de brindar una atención integral a los niños desde sus primeros años y con los beneficios que esto conlleva.

Adicionalmente, como parte del diagnóstico de la situación de la primera infancia en nuestro país, se modelaron los factores asociados a la asistencia de niños entre 3 y 5 años a centros de educación inicial, usando información de la Encuesta Nacional de Hogares 2006 (ENAH 2006). La variable dependiente en este caso es un indicador *dummy* que señala la asistencia del niño a un centro de educación inicial (escolarizado o no escolarizado) y los regresores son variables que recogen características de los niños y su hogar<sup>3</sup>. Dada la naturaleza dicotómica de la variable de resultado (asistir o no asistir), se utilizó un modelo *probit* para modelar los factores asociados a la decisión de los padres de enviar a sus hijos a un centro de educación inicial.

En la tabla 7 se presentan las estadísticas descriptivas para cada una de las variables utilizadas en la regresión<sup>4</sup>. Como se puede apreciar, se encontraron diferencias significativas entre el grupo que asiste a un centro de educación inicial y el grupo que no asiste para la mayoría de variables analizadas, con excepción de la variable sexo y la variable que indica si la madre trabaja fuera del hogar.

En la tabla 8 se presentan los efectos marginales de la regresión *probit*, los cuales dan un estimado de la relación entre la probabilidad

---

3 No se realizaron estimaciones independientes para la asistencia a centros de educación inicial públicos y privados, dado que un 52% de las observaciones correspondientes a dicha pregunta en la ENAH 2006 presentaba valores *missing*.

4 La definición de cada una de las variables se encuentra en el Anexo B.

**Tabla 7**  
**Características descriptivas según asistencia a educación inicial**

	No asiste a un centro de educación inicial (n=1776)	Asiste a un centro de educación inicial (n=2446)	Diferencia
Sexo (hombre)	52	52	0
Edad (años)	3.7	4.2	0.5**
Lengua materna (lengua indígena)	18	12	-6**
Área (urbana)	50	68	19**
Madre sin educación o con primaria incompleta (%)	41	23	-19**
Educación de la madre 1 (% con primaria completa o secundaria incompleta)	31	27	-3+
Educación de la madre 2 (% con secundaria completa o superior incompleta)	21	34	13**
Educación de la madre 3 (% con superior completa o más)	7	16	10**
Gasto mensual per cápita (por cada 100 nuevos soles)	188,6	300,5	111,8**
Número de hermanos menores de edad	1,7	1,2	-0,5**
Madre trabajadora (% de madres que trabaja fuera del hogar) (%)	62	65	2
Existe en el hogar una persona mayor de 17 años que no trabaja ni estudia (%)	11	7	-4**

Fuente: ENAHO 2006.

\*\* p<0.01, \* p<0.05, + p<0.10, de acuerdo al T-test para muestras independientes.

Las estadísticas se presentan en porcentajes (con excepción de edad, gasto mensual per cápita y hermanos menores de edad) y para los casos en los que no se encontraron valores *missing*.

**Tabla 8**  
**Factores asociados a la asistencia de niños entre 3 y 5 años a educación inicial**  
**(Regresión probit)**

	Variable dependiente Niño entre 3 y 5 años asiste a centro de educación inicial (CEI o PRONOEI) Efectos Marginales				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Sexo (hombre)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Edad (años)	0.18**	0.19**	0.20**	0.20**	0.20**
Lengua materna (lengua indígena)	-0.12**	-0.02	0.03	0.03	0.03
Área (urbana)		0.21**	0.03	0.04	0.04
Educación de la madre 1 (primaria completa o secundaria incompleta)			0.09**	0.08**	0.08**
Educación de la madre 2 (secundaria completa o superior incompleta)			0.17**	0.16**	0.15**
Educación de la madre 3 (superior completa o más)			0.17**	0.16**	0.16**
Gasto mensual per cápita (por cada 100 soles)			0.07**	0.07**	0.07**
Gasto mensual per cápita al cuadrado <sup>2</sup>			-0.02**	-0.02*	-0.02*
Número de hermanos menores de edad				-0.02*	-0.02
Madre trabajadora (madre trabaja fuera del hogar)				0.01	0.01
Existe en el hogar una persona mayor de 17 años que no trabaja ni estudia					-0.12**
Nº de observaciones	4622	4622	4622	4622	4622
Pseudo R2 - McKelvey y Zavoina	0.98	0.99	0.99	0.99	0.99
Test F ajustado	4.86**	6.31**	8.26**	8.41**	7.96**

*Notas:* (1) Variable omitida (Dropped variable): Madre sin educación primaria o primaria incompleta.

(2) Se incluyó el gasto mensual per cápita elevado al cuadrado para incluir en el modelo relaciones no lineales entre esta variable y la dependiente.

(3) De acuerdo con el contraste del factor de inflación de varianza (VIF), no se observaron problemas de multicolinealidad en el modelo.

\*\* p<0.01, \* p<0.05, + p<0.10

Fuente: ENAHO 2006.

de asistencia del niño a educación inicial y sus características individuales y las de sus familias. Esta tabla contiene cinco columnas, en las cuales se incorporan por etapas las diferentes variables del modelo.

En la columna 1 se analiza la relación entre la asistencia a educación inicial y algunas características del niño como sexo, edad y lengua materna. Los resultados muestran, tal como se esperaba según las tablas anteriores, un efecto positivo del incremento de la edad del niño y su probabilidad de asistencia a un centro de educación inicial; asimismo, tener una lengua materna indígena tendría un impacto negativo; en tanto, el sexo no parece ser determinante en la asistencia a educación inicial. En la columna 2, se incorpora la variable área (urbana) como variable de contexto, la cual resulta ser positiva y significativa al 1%. Es interesante notar que luego de la incorporación de dicha variable al modelo, la lengua materna resulta no significativa, lo que parecería indicar que si bien la lengua materna estaría relacionada negativamente con la asistencia a educación inicial, las diferencias estarían en realidad determinadas por el hecho de vivir en zonas rurales o urbanas. En la columna 3 se incorporan al modelo las variables correspondientes a la educación de la madre y el gasto mensual per cápita de la familia. Tanto educación de la madre como gasto mensual resultan positivas y significativas. Sin embargo, la relación expresada por la variable gasto no necesariamente es lineal, por lo que se introdujo la misma variable elevada al cuadrado. Tal como se expresa en la tabla 8, gasto mensual elevado al cuadrado resulta negativo y significativo. Ello debido a que si bien mayor gasto se encuentra relacionado con mayor probabilidad de asistir a inicial, llega un punto en el que por más que aumente el gasto mensual no aumenta la probabilidad de asistir a inicial. Adicionalmente, resalta el hecho de que al introducir estas variables en el modelo 3, los efectos de área de residencia desaparecen por lo que estas diferencias parecerían estar determinadas por la educación de la madre y el nivel de gastos de la familia (como aproximación de ingresos) más que por la circunstancia de vivir en una zona urbana o rural. En la columna 4, se añaden dos nuevas variables que recogen características del hogar, como la presencia de hermanos menores de 18 años, que podrían representar la competencia del hijo en edad preescolar por la inversión

familiar en educación, y la presencia de una madre que trabaje fuera del hogar. La primera variable tiene un efecto negativo y significativo en la probabilidad de asistencia de un niño a educación inicial, tal como se esperaría al verse reducidos los recursos familiares; en cuanto a la segunda variable, esta no resulta significativa para explicar la asistencia. Finalmente, en la columna 5 se presenta el modelo final donde se incorpora una variable más del hogar (presencia de una persona mayor de 17 años) que podría desempeñar potencialmente el rol de cuidador dado que no trabaja ni estudia. Los resultados indican que esta última variable tiene una relación negativa y estadísticamente significativa con la probabilidad de asistir a inicial, de manera que ante la existencia de un cuidador potencial existe mayor probabilidad de que las familias opten por no enviar a sus hijos a inicial. Adicionalmente, tal como lo muestra la tabla 8, cada uno de los modelos incorporados presenta un buen ajuste (mientras más cercano a uno el valor, mayor el ajuste del modelo), resultado que es consistente con el hecho de que todas las variables en conjunto al interior de cada modelo sean significativas según el Test F ajustado.

En resumen, la probabilidad de que un niño asista a educación inicial está asociada al grado de educación de sus madres (es más probable que asistan los hijos de madres más educadas), al gasto en el hogar (es más probable que niños de hogares en los que se incurre en mayores gastos como indicador de ingresos, acudan a inicial) y a la cantidad de hermanos menores de 18 años (a mayor cantidad de hermanos, menor probabilidad de asistir dados los limitados recursos económicos familiares). Todos los anteriores son factores directamente relacionados con diferencias en el nivel de pobreza de los niños. Es decir, los niños con menores recursos tienen menores posibilidades de acceso a educación inicial, lo que finalmente genera inequidad en las oportunidades de desarrollo integral de los niños desde temprana edad.

Estos resultados concuerdan con los encontrados por Anderson (2003) en una investigación cualitativa que concluye que los niños de zonas rurales se encuentran en clara desventaja en términos de oportunidades para un desarrollo integral. Entre los resultados se encuentra que los niños de 0 a 3 años de zonas desfavorecidas rurales, semi rurales



y urbano marginales están en riesgo debido a factores como su situación de pobreza, tener varios hermanos seguidos, las malas relaciones entre los padres y familiares, la ausencia prolongada de padres o madres que carecen de apoyo y se encuentran solas, falta de conexión o relación con instituciones, servicios o programas, etc. Estos problemas dejan entrever carencias como la falta de redes de soporte social efectivas o de acciones concertadas por parte de la comunidad y el gobierno local. Asimismo, revelan una falta de atención a la primera infancia y de un abordaje desde el cual sea el niño el principal agente de su desarrollo.

### **1.1. Principales políticas a favor de la primera infancia**

Frente a las dificultades que afectan el buen desarrollo de los niños y niñas en nuestro país, se elabora en el año 2002 el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 – 2010 (PNAIA). Este plan constituye un documento cuya formulación debería guiar las acciones, programas y estrategias que realicen tanto el Estado como la sociedad civil con la finalidad de “crear condiciones favorables para el desarrollo humano y sostenible de niños, niñas y adolescentes a lo largo de su ciclo de vida y contribuir a la lucha contra la pobreza y pobreza extrema en nuestro país” (PNAIA 2002).

El objetivo de este plan es romper el “circuito de reproducción de pobreza” mediante políticas públicas que impliquen conocer los problemas a profundidad a fin de identificar prioridades. Es por este motivo que el PNAIA constituye parte de la estrategia articulada de varios sectores por la lucha contra la pobreza en la que nuevamente se da prioridad a los niños, niñas y adolescentes con la finalidad de asegurar iguales condiciones de desarrollo para todos bajo un enfoque de derechos en que la persona es vista de manera integral. Ello requiere, por lo tanto, la articulación de sectores como salud y educación (PNAIA 2002).

Entre las prioridades identificadas por el PNAIA para la primera infancia se encuentra, en primer lugar, la de asegurar un buen comienzo de vida desde la concepción. Para ello este plan considera necesario:

“[...] asegurar condiciones para que los embarazos y nacimientos sean saludables y seguros; asegurar que los niños y

niñas cuenten con partida de nacimiento antes de los tres meses; lograr que los menores de 2 años reciban leche materna y una alimentación nutritiva; asegurar una atención adecuada para el desarrollo de niños con discapacidad; evitar las enfermedades y muerte de niños menores de 5 años; mejorar la alimentación de niños entre 0 y 5 años y lograr que los niños desarrollen sus habilidades y participen en programas de estimulación temprana”<sup>5</sup>.

Luego, en lo que refiere a educación, el PNAIA busca asegurar el acceso a una educación inicial de calidad, por lo que establece los siguientes propósitos:

“[...] garantizar una educación de calidad para todas las niñas y niños, respetando su cultura y lengua materna (quechua, aimara, etc.), y lograr que todas las niñas y niños trabajadores no laboren en actividades de alto riesgo ni sean explotados. Además, lograr que un 50% de ellas y ellos tengan como prioridad su asistencia al colegio”<sup>6</sup>.

Para obtener cada uno de estos resultados, el PNAIA establece una serie de metas y acciones estratégicas que describen los medios por los cuales se alcanzarán los resultados esperados para el 2010. Asimismo plantea una serie de responsables para cada uno de estos resultados, entre los cuales se encuentran instituciones del sector público como el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Humano (MIMDES), el Ministerio de Educación (MINEDU), Ministerio de Justicia (MINJUS), Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), gobiernos locales, entre otros; mientras que del sector privado figuran como responsables de algunos de estos resultados la Sociedad Nacional de Industrias (SIN), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS), UNICEF, la cooperación internacional, universidades, organizaciones nacionales e internacionales, Iglesias, sector privado, organizaciones cívicas y comunitarias, medios de comunicación, comunidades nativas, entre otros.

5 Tomado del PNAIA (2002). <http://www.mimdes.gob.pe/dgna/pnaia/>.

6 Tomado del PNAIA (2002). <http://www.mimdes.gob.pe/dgna/pnaia/>.

Además del PNAIA, existen otros documentos de política que coinciden en definir a la primera infancia como una prioridad. Así, el Proyecto Educativo Nacional 2007 (PEN) del Ministerio de Educación establece como su primer objetivo estratégico generar “oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos con la finalidad de cerrar brechas de inequidad educativa”. Con este objetivo, el PEN concuerda con el PNAIA y establece a “la primera infancia como prioridad nacional”<sup>7</sup>.

El PEN hace alusión a un problema de larga data que consiste en la falta de políticas educativas a largo plazo establecidas por estadistas y organizaciones políticas, entre otros. Para subsanar este error, el PEN se ha propuesto resultados que espera haber concretado para el 2021. Aquellos resultados que hacen referencia a la primera infancia como prioridad nacional tienen que ver con asegurar su desarrollo adecuado de manera intersectorial y con la universalización del acceso a la educación inicial.

Asimismo, este documento reconoce el aporte que han tenido las organizaciones sociales en el sector educativo. Por ello las considera una “fortaleza nacional”, pues aunque brindar una educación de calidad constituye un deber ineludible del Estado, la sociedad conforma un complemento en la motivación y sostenimiento de estas acciones.

Otro documento de políticas que menciona a la primera infancia es el Acuerdo Nacional (2002). Este documento, entre las 29 políticas de Estado, reitera el compromiso de garantizar el acceso universal a una educación pública gratuita de calidad, lo que involucra la garantía al acceso universal de la educación inicial para niños de 0 a 5 años, así como su desarrollo integral.

Adicionalmente, el Plan Nacional de Educación para Todos (2005) del Ministerio de Educación, documento que se encuentra alineado a la Declaración Mundial de Educación para Todos (EPT) adoptado en Jomtien (1990) establece como su primer objetivo estratégico: “extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”. Ello debido a que EPT amplió la visión de la educación básica indicando

---

7 Tomado del PEN. p. 48.

que el nacimiento de las personas marcaba el punto de inicio para una buena educación. Así, la Ley General de Educación (2003) establece que la educación inicial se inicia entre los 0 y 2 años de forma no escolarizada, y entre los 3 y 5 años de forma escolarizada.

En lo que respecta a la participación del sector privado, el Plan Nacional de Educación para Todos afirma que organizaciones civiles y sociales así como los gobiernos locales y la cooperación internacional han permitido realizar esfuerzos para implementar iniciativas o mejorar los niveles de calidad en el servicio tanto en educación inicial como en iniciativas de atención materno infantil.

Si bien el Estado es el responsable principal de la satisfacción de las necesidades de los niños y niñas de nuestro país, no es el único. Así, el Código de los Niños y Adolescentes (2000) establece que también las familias, instituciones públicas y privadas y organizaciones de base deben promover el cumplimiento de los derechos del niño. Tanto es así que, según este código, todas las instituciones públicas o privadas que orienten su intervención a la promoción o protección de los derechos de los niños y adolescentes conforman el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente. Su actividad interinstitucional está normada por el MIMDES, quien es el encargado de articular la ejecución de los diversos organismos públicos y privados.

## 2. LAS ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS

Las alianzas entre el sector público y el sector privado surgen inicialmente con el objetivo de mejorar la competitividad económica del Estado, así como la entrega de servicios, específicamente en el área de infraestructura (como en la construcción de carreteras u hospitales). Ello a partir de la revelación del sector privado como una contraparte valiosa, tanto por su experiencia como por los estándares de calidad de sus servicios. Así, se espera que las alianzas público privadas fusionen lo mejor de ambos sectores: los recursos, habilidades administrativas y tecnología del sector privado con la regulación del Estado y sus acciones con el objetivo de velar por el bienestar de la población, en especial la de menores recursos (LaRocque 2008 y ONU 2007).

Debido a ello, actualmente, la imagen de un Estado como único encargado del desarrollo y satisfacción de las necesidades de su población se encuentra en descrédito, ya que en muchos casos la realidad muestra que no es capaz de satisfacer las demandas sociales por sí mismo. Asimismo, si bien el responsable jurídico del bienestar social es el Estado, en realidad los planes y acciones competen a todos los actores sociales. Por este motivo, cada vez es más frecuente que el sector privado sea visto como un aliado esencial, sobre todo en lo que respecta a la entrega de servicios básicos que generen iguales condiciones de desarrollo (BID 2005; Larco y Huerta 2006; ONU 2007).

Así, las alianzas entre ambos sectores empiezan a diversificarse de manera que ya no se limitan al sector construcción. Por ejemplo, el Banco Mundial plantea que esta clase de alianzas surgen en el ámbito educativo para poder suplir los problemas de la educación pública (por ejemplo de cobertura, equidad o calidad), puesto que a menudo la privada es más efectiva en sus sistemas de enseñanza. Vinculado con

esta percepción está el hecho que en muchos países la tasa de matrícula en centros privados ha aumentado más rápidamente que en públicos (LaRocque 2008). Para el Perú, entre 1990 y 2005, la tasa de matrícula en centros privados aumentó de 13% a 16% en primaria y de 15% a 22% en secundaria (Patrinos et al. 2009).

El concepto de alianza público privada es relativamente nuevo; se viene discutiendo y promoviendo en países industrializados como Inglaterra, Estados Unidos, Canadá y ha empezado a ser implementado en países en desarrollo como Singapur, Pakistán y Filipinas (Patrinos et al. 2009). A pesar de ello, la definición de alianza público privada resulta aún bastante amplia; esto es explicable ya que el concepto de APP que se adopte deberá contener los alcances y límites de cada alianza en particular, a partir de objetivos y necesidades específicas en lo que a la provisión de un servicio público se refiere. Una serie de autores (Bailey 1994; Bennett y Krebs 1994) definen una alianza público privada como un acuerdo a largo plazo entre el sector público y el privado con el fin de desarrollar objetivos concretos. Patrinos et al. (2009) brinda una definición un poco más específica de alianza público privada en el campo de la educación:

“[esta se da cuando] un gobierno contrata proveedores privados para brindar un servicio específico de una cantidad y calidad definida, a un precio acordado y por un periodo específico de tiempo. Estos contratos incluyen beneficios y sanciones por un mal desempeño, así como situaciones en las que el sector privado comparte el riesgo financiero en la provisión del servicio público”<sup>8</sup>.

Por ejemplo, las experiencias de alianzas público privadas en educación suelen ser financiadas por el sector público e implementadas por el sector privado, como es el caso de las escuelas de contrato, escuelas *charter* o los programas de *vouchers*. En el caso de las escuelas contrato o las escuelas *charter*, la administración de una escuela o la entrega de un servicio específico (por ejemplo, almuerzos, transporte, limpieza...) es asumida por el privado, mientras que en los programas de *vouchers* el Estado financia la

---

8 Patrinos et al. 2009, p. 1. Traducción propia.

educación de niños provenientes del sector público en escuelas privadas. A continuación se presenta una tabla que ejemplifica las distintas modalidades educativas existentes, incluyendo la modalidad de alianza público privada (para una mayor descripción de las modalidades de alianzas público privadas en educación, véase el Anexo A).

**Tabla 9**  
**Provisión y financiamiento de servicios educativos**

Provisión			
		Privada	Pública
Financiamiento	Privado	Escuelas privadas	Préstamos para estudiantes
		Universidades privadas	
		Educación en casa	Cuota de usuario
		Educación con tutores	
	Público	Escuelas <i>contract</i>	Escuelas públicas
		Escuelas <i>charter</i>	Universidades públicas
		<i>Vouchers</i>	

*Fuente:* Patrinos et al., 2009, p. 3. Traducción propia.

Si bien no existe una única definición de alianza público privada, ya que puede ser tan específica que involucre la entrega de un servicio en particular o tan amplia que incluya una asociación genérica, es importante tener en cuenta su origen (LaRocque 2008). Las alianzas público privadas surgen con el objetivo de mejorar la entrega de servicios, por ejemplo de infraestructura. Solo posteriormente se establece el potencial de este tipo de alianzas para la entrega de servicios sociales, pero el desarrollo de esta forma específica de alianza es aún incipiente internacionalmente y, ciertamente, en el Perú. Esta premisa resulta importante por dos motivos: la primera es que en la medida en que las alianzas público privadas sean utilizadas en la mejora de la entrega de servicios sociales para la primera infancia probablemente tengan que adoptar características especiales, propias de intervenciones en este grupo etario. Por ejemplo, hay amplia literatura que sugiere la importancia de incluir

la participación de los gobiernos locales y la comunidad, además de los padres y madres de familia, en intervenciones dirigidas a la infancia. Tal como lo afirma Myers (1993), la participación de la comunidad permite entre otros aspectos sensibilizarla acerca de sus derechos y necesidades, generar un sentimiento de responsabilidad y formular una estructura de participación que luego pueda ser utilizada en otros proyectos y darle sostenibilidad. Asimismo será necesaria la adaptación de estos programas a las realidades y heterogeneidades culturales de las distintas zonas y necesidades del país (Anderson 2003).

El segundo motivo por el cual es importante recordar la naturaleza de las alianzas se debe a que, si bien suponen la existencia de objetivos comunes, estos también se encuentran alineados con el deseo del sector privado de obtener alguna ganancia. La idea en muchas alianzas público privadas “es que un servicio público sea entregado por la empresa privada que pueda ofrecer una mayor calidad a un determinado costo o los mismos resultados de calidad a un menor costo”<sup>9</sup> (valor por dinero), por lo que no se espera que los servicios por parte del privado sean otorgados de manera gratuita sino más bien que exista un punto de concordancia entre el mejor costo y los requerimientos de calidad que espera el Estado (Burger et al. 2008). Si bien en el caso específico de educación una parte del sector privado involucrado en las alianzas público privadas realiza acciones filantrópicas, este no es no es un rasgo que defina una alianza público privada (LaRocque 2008).

El tipo de alianza público privada que se formule dependerá de las necesidades de los gobiernos, por lo que puede involucrar diversas etapas, como el diseño, implementación, financiamiento, administración o mantenimiento de un proyecto. Así, los actores de una alianza pueden tener diferentes propósitos, modos de operar y estructuras de poder según el tipo de alianza. Cabe resaltar que las alianzas no necesariamente suponen una cantidad equitativa de esfuerzos por cada una de las partes, lo que quiere decir que las alianzas implican el desarrollo y entrega de una estrategia, proyectos u operaciones sin

---

9 Tomado del Decreto Legislativo N° 1012, artículo 5°.



que necesariamente los actores estén igualmente comprometidos en todas las etapas (ONU 2007).

Así, mientras el sector público suele ser quien determina cuáles serán los resultados finales y supervisa el cumplimiento de los acuerdos y la entrega de servicios de manera que beneficien a la población, el sector privado se encarga de desarrollar el proyecto y/o implementarlo para llegar a los objetivos planteados (LaRocque 2008; ONU 2007). En el caso de la educación, por ejemplo, los contratos o alianzas entre el sector público y el privado pueden ser de a) servicios de gestión (organizaciones privadas administran una escuela); b) servicios de apoyo (apoyo del privado en aspectos no relacionadas a enseñanza como transporte); c) servicios profesionales (contratación del privado para capacitación docente, entrega de textos, etc.); d) servicios operativos (gestión de personal y autonomía para involucrar a la comunidad); e) servicios educativos (sistema de *vouchers* o becas por alumno en escuelas privadas); f) creación de establecimientos (financiamiento y construcción de instalaciones) y g) creación de establecimiento y entrega de educación (Patrinos et al. 2009).

Las alianzas público privadas pueden tener diversos objetivos y demandar distintas responsabilidades de cada uno de los sectores. En este amplio rango de posibilidades es importante diferenciar el concepto de alianza público privada del de privatización y el de concesión. La diferencia principal entre alianza público privada y privatización es que en el primer caso existen objetivos comunes, mientras que en el segundo no necesariamente. En las privatizaciones, por lo general el Estado no se involucra en las especificaciones de la entrega del servicio final por parte del sector privado, de manera que este último determina la calidad y cantidad de servicios o bienes así como el diseño en la entrega y el precio, por lo que puede obtener la mayor ganancia posible. En este contexto el Estado puede mantener un mayor o menor rol como ente supervisor o regulador. La diferencia entre alianza público privada y concesión es algo más compleja ya que ambas involucran la entrega de un servicio, su mantenimiento y financiamiento por un periodo de tiempo, de manera que al final del contrato dicho servicio retorne nuevamente al Estado. Asimismo, ambas buscan

optimizar la calidad y costo de los servicios y transferir parte del riesgo que esta empresa representa al sector privado. Sin embargo, una primera diferencia radica en el riesgo involucrado en una concesión, ya que este es mucho mayor para el sector privado (por el cambio en la demanda del servicio). Asimismo, en la concesión es probable que el sector privado pague al Estado por el derecho a operar el servicio y que el financiamiento del mismo dependa enteramente de los usuarios (Burger et al. 2008).

El desarrollo de alianzas público privadas requiere de un marco legal sólido así como de una implementación efectiva. Un marco legal sólido facilita el cumplimiento de lineamientos que aseguren servicios de calidad, de manera que los intereses del sector público sean resguardados. Ello a través del planteamiento de políticas coherentes y objetivos claros y realistas, así como de la formulación de medios y procesos concretos para su consecución. Además, un marco legal fuerte con mecanismos claros previene la corrupción, permite la transparencia de los procesos y que cada una de las partes de la alianza realice un mejor trabajo de manera que puedan prever imprevistos que podrían mermar las potencialidades de la alianza o que, en el peor de los casos, hagan que esta se disuelva al no poder llegar a un acuerdo entre las partes (LaRocque 2008; Patrinos et al. 2009; ONU 2007).

Según la ONU (2007), la generación de alianzas público privadas podría ser descrita en tres etapas. La primera se refiere al planeamiento tanto de la normatividad como de la línea de proyectos. En lo que se refiere a la preparación de la normatividad, ello involucra la gestación de un marco legal y regulatorio que defina a las alianzas, con el objetivo de contar con un marco de políticas públicas definido que sustente la formación y desarrollo de las alianzas. Asimismo, en esta etapa es necesario identificar las posibles líneas de desarrollo de los futuros proyectos, las áreas de posible intervención y la viabilidad de los mismos.

La segunda etapa consiste en la ejecución del planeamiento realizado en la etapa anterior. Ello involucra la generación de la reforma legislativa y de los lineamientos políticos que norman las alianzas público privadas. Esta etapa requiere, además, de la creación de unidades dedicadas a alianzas que busquen afinar los modelos de entrega de servicios.

Asimismo debería darse una expansión de los proyectos y la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento.

Finalmente, la tercera etapa incluye el perfeccionamiento y acumulación de experiencia e información. Ello requiere contar con un sistema legal definido, modelos de entrega de servicios perfeccionados, personas capacitadas y acumulación de conocimiento acerca de las instituciones, el capital y los procesos involucrados en una alianza público privada.

A partir de la breve revisión de los procesos que implican la generación de alianzas público privadas, puede observarse su complejidad, por lo que es coherente que en la mayoría de países su desarrollo se encuentre aún en etapas primarias. Ello debido a que las alianzas exigen una reformulación del sistema legal y de las instituciones (LaRocque 2008; ONU 2007).

Todas estas modificaciones requieren de cambios a nivel institucional, como se mencionó anteriormente, por lo que es necesario un sector público fuerte, capaz de asumir nuevos roles y nuevas habilidades, entre las cuales se encuentran el manejo de redes, formación y mantenimiento de alianzas, capacidad de negociación y análisis de riesgos, entre otros. Cabe resaltar que una alianza y la participación del sector privado en la provisión de servicios sociales no implican la desaparición del Estado sino más bien un llamado a que este se dedique a su rol como ente facilitador y regulador de dichos servicios (LaRocque 2008; ONU 2007).

En cuanto a los beneficios de la generación de alianzas público privadas, LaRocque (2008), Patrinos et al. (2009) y ONU (2007) mencionan una serie de ventajas que podemos resumir en cuatro. En primer lugar, el sector privado constituye un aliado que complementa al sector público en varios aspectos. Por un lado, en términos de conocimientos se encuentra el manejo de habilidades técnicas y experiencia con las que el sector público no cuenta y, por otro, permite al Estado dedicarse a otras actividades, como planeamiento de políticas, desarrollo de currículos, entre otros. Además, el acceso a capital de fuentes privadas facilita la generación de soluciones rápidas a problemas que muchas veces necesitan solución inmediata.

En segundo lugar, así como las alianzas público privadas complementan al Estado en algunos aspectos, también se convierten en un agente

“liberador” en el sentido que aumentan las posibilidades de elección por un mejor servicio. Así, a través de una convocatoria abierta al sector privado, el Estado, dependiendo de los requerimientos específicos, seleccionará la mejor propuesta como contraparte privada. Luego, una vez formulada la alianza público privada, esta competirá directamente con los servicios entregados por el sector público, lo que incentivaría a la mejora de la calidad de estos últimos.

En tercer lugar, en términos de políticas, el foco de atención cambia de un enfoque centrado en la generación de procedimientos para alcanzar metas a uno en el que el centro lo constituyen los resultados. Además, los resultados suelen ser obtenidos en menor tiempo y con mejores estándares de calidad. Las alianzas permiten que dichas metas o intereses se encuentren alineadas de manera que exista una intervención articulada entre el sector público y privado.

Por último, al ser necesarios arreglos tan complejos que implican un diseño detallado de políticas y habilidades de manejo presupuestario y contratos, se genera un ambiente de estabilidad y predictibilidad debido a los riesgos que involucran estas alianzas. Ello genera, además, un ambiente menos politizado, menos corrupto y más transparente.

En cuanto a las dificultades, se presentan sobre todo cuando las alianzas no se encuentran bien diseñadas. Por un lado, las instituciones pueden ser sumamente lentas en sus procesos, por lo que cerrar tratos toma demasiado tiempo. Además, las instituciones pueden ser poco flexibles en la definición de intereses comunes o a la hora de compartir riesgos, lo que deriva en la cancelación de las alianzas. Detractores más fuertes afirman que este tipo de alianzas refleja una pérdida de control por parte del Estado y constituye el primer paso para la privatización. Asimismo, en el caso de específico de alianzas público privadas en educación algunos autores previenen que estas alianzas podrían incrementar la discriminación socioeconómica, de manera que estudiantes mejor preparados sean los que tienen el acceso a educación de calidad, por lo que los estudiantes más pobres desertan o son dejados atrás en escuelas públicas que brindan servicios educativos de menor calidad (Patrinos et al. 2009, LaRocque 2008; ONU 2007).

Finalmente, según Patrinos et al. (2009) la evidencia empírica acerca de la efectividad de las APP es reducida y en algunos casos arroja

resultados mixtos debido a que suelen existir problemas de sesgo de auto selección. Las evaluaciones encontradas se concentran básicamente en el área de educación, pero no hemos encontrado estudios empíricos sobre APP para la primera infancia. En el caso de uso de *vouchers* en educación, por ejemplo, una experiencia bastante conocida es la de Chile. Si bien este programa ha sido evaluado desde el año 1988, los resultados acerca de su efectividad han sido mixtos y controversiales debido a problemas de sesgo de selección, la falta de un diseño randomizado y una línea de base. Estudios más recientes acerca del impacto del programa de *vouchers* en Chile, sintetizados en Patrinos et al., tratan de controlar estadísticamente los problemas antes mencionados y arrojan evidencia mixta. Así, Mc Ewan (2001) encuentra efectos positivos en el rendimiento en matemática que varían entre 0,02 y 0,31 desviaciones estándar según el tipo escuela privada y Sapelli y Vial (2004) encuentran un efecto positivo de 0,5 desviaciones estándar en pruebas estandarizadas. Sin embargo, Hsieh y Urquiola (2006) argumentan que los efectos positivos del programa de *vouchers* se deben a un efecto de selección, ya que las escuelas privadas concentran a los mejores estudiantes.

En el caso de Colombia, Angrist, Bettinger y Kremer (2006) y Angrist et al. (2002) en Patrinos et al. (2009) evalúan los resultados de otro programa de *vouchers*: el Programa de Ampliación de la Cobertura de la Educación Secundaria (PACES). A través de un diseño randomizado, los autores encontraron que el programa tenía efectos positivos en la asistencia de los beneficiarios a escuelas privadas (15% o más), pues estos completaban el octavo grado en un 10% más que los no participantes, presentaban menores tasas de repetición y puntuaban 0,2 desviaciones estándar por encima de los no participantes en pruebas estandarizadas de rendimiento.

Evaluaciones acerca del impacto de escuelas públicas gestionadas o administradas por una institución privada realizados por Broker et al. (2008), Hanushek et al. (2007), Sass (2005) y Solomon (2004) citados en Patrinos et al. (2009), con información de tres estados de los Estados Unidos, señalan que en un principio los estudiantes que van a escuelas públicas administradas de manera privada (*charter*) tienen un menor rendimiento en pruebas estandarizadas cuando se les compara

con sus pares de escuelas públicas. Sin embargo, luego de tres años las brechas disminuyen y los puntajes se vuelven bastante parejos. Asimismo Hoxby y Rockoff (2005), en Patrinos et al., encuentran mediante un diseño randomizado que los asistentes a escuelas públicas administradas de manera privada en Chicago mejoraron su rendimiento en un 10 a 11%, durante los primeros años de educación. En 2007, los mismos autores encontraron efectos de 0,04 y 0,09 desviaciones estándar para los asistentes de este tipo de escuelas, entre los grados 3º y 8º en Nueva York. Sin embargo, en el caso de estas escuelas se sabe más sobre su impacto que sobre los mecanismos que permitirían un mejor rendimiento de los estudiantes.

En el caso específico de APP en el Perú, Alcázar y Valdivia (2005) encontraron que los factores que explican el éxito de las instituciones educativas de Fe y Alegría son a) contar con mayores recursos (infraestructura, mobiliario, ambientes y materiales) y fuentes de ingresos (provenientes de la Oficina Central de Fe y Alegría, el MINEDU, los padres de familia y las donaciones); b) un buen clima institucional; capacitación y monitoreo constante en aspectos pedagógicos; c) contar con directores líderes, creativos y responsables; d) incentivos no monetarios para los docentes (p.e. capacitaciones); y e) la participación de los padres de familia y su propuesta pedagógica (más específica que la planteada por el MINEDU). Asimismo Swope y Latorre (1998) hacen un estudio comparativo longitudinal de las escuelas de Fe y Alegría en nueve países de Latinoamérica (Perú, Bolivia, Venezuela, Nicaragua, Ecuador, Guatemala, Colombia, El Salvador y Paraguay) y encuentran que estos centros suelen reportar mejores tasas de progreso educativo (excepto en Nicaragua, Colombia y El Salvador), tener menores tasas de repetición (salvo Perú, Guatemala y Colombia), de deserción (exceptuando Ecuador y Colombia) y mayores tasas de retención<sup>10</sup> (excepto Nicaragua, Colombia y Paraguay) que sus contrapartes públicas.

---

10 La retención es definida como “la capacidad del sistema escolar tanto para lograr el progreso oportuno como para retener a los repitentes. Es decir, un alumno retenido por la escuela es un alumno cuyo progreso por el sistema ha sido oportuno, o que ha repetido” (Swope y Latorre 1998, p. 96).

Tanto cuando se cuenta con diseños randomizados como cuando se carece de ellos, la evidencia acerca de la efectividad de las APP parecería ser un tanto ambigua debido a que resulta difícil tener evidencia empírica que demuestre que es el tipo de gestión (pública o pública privada) la que produce efectos positivos.





### 3. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El presente estudio tiene como objetivo general analizar las posibilidades de desarrollo de alianzas público privadas a favor de la primera infancia en el Perú. Así, se revisó el marco legal para la formación de APP, se identificaron y describieron las principales experiencias públicas, privadas y público privadas orientadas a la primera infancia en el Perú, y se identificó y entrevistó a algunos de los principales actores relacionados con políticas de primera infancia con el objetivo de conocer sus perspectivas sobre el desarrollo de APP en el país.

Para fines del estudio un programa público es aquel que cuenta con una gestión enteramente estatal; un programa privado el que cuenta con una gestión privada (en este estudio todos eran sin fines de lucro) y por último, un alianza público privada es alguna forma de cooperación entre el sector público y privado de acuerdo con las definiciones planteadas anteriormente.

En el marco del presente estudio se revisaron documentos de política sobre primera infancia y el marco legal de las alianzas público privadas en el Perú. Asimismo se realizaron entrevistas en profundidad con responsables de programas públicos, privados y público privados a favor de la primera infancia que luego fueron analizadas cualitativamente. Finalmente se analizaron bases de datos secundarias para presentar un diagnóstico de la situación de la primera infancia en el Perú que sirviera para contextualizar la discusión sobre la creación de APP a favor de la primera infancia. A continuación se describe la muestra de programas descritos y personas entrevistadas.

### 3.1. Muestra

El estudio se realizó en dos etapas. En la primera se seleccionaron los principales programas orientados a la primera infancia en el Perú. Asimismo, se realizó una descripción de cada uno de estos programas, su localización y cobertura. El trabajo de campo se realizó en tres regiones del país: Lima, Ayacucho y Lambayeque. La selección de estos lugares fue intencional, para asegurar cierta variabilidad y reportar experiencias interesantes a favor de la primera infancia.

Durante la segunda etapa del estudio se entrevistó a los directores o representantes de los programas seleccionados así como a representantes del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) y funcionarios vinculados con estrategias o iniciativas de lucha contra la pobreza para obtener sus opiniones acerca de las potencialidades de generar alianzas público privadas para la atención de la primera infancia. Adicionalmente, se entrevistó a los gerentes de desarrollo humano de las regiones del país visitadas con el objetivo de determinar la existencia de algún impulso a nivel local para la formación de alianzas público privadas.

En total (considerando Lima y las dos regiones visitadas) se entrevistó a 24 funcionarios:

- 8 representantes de programas públicos a favor de la primera infancia o representantes de estrategias de lucha contra la pobreza; de los cuales tres estaban actualmente involucrados en una APP.
- 13 representantes de programas privados a favor de la primera infancia, de los cuales cuatro estaban actualmente involucrados en una APP.
- 3 representantes de gobiernos regionales.

En el Anexo C se presenta una lista con la relación de entrevistados, así como información adicional, como la institución a la que pertenecen, su cargo, los programas con los que cuentan y el tipo de programa (público, privado o público privado).

En la sección 5 de este informe se incluyen algunas citas de los entrevistados para ilustrar sus percepciones acerca del potencial de las

APP para atender temas de primera infancia. Sin embargo, para mantener la confidencialidad de cada entrevistado, se omite su nombre y cargo y solo se especifica si está vinculado a un programa público, privado o público privado.

### **3.2. Instrumentos**

Se utilizaron dos tipos de instrumentos. El primer instrumento elaborado fue una ficha de las características del programa. Esta ficha tenía como finalidad recoger información general acerca de los programas para primera infancia con los que contaba cada una de las instituciones visitadas, para obtener un panorama general de las principales iniciativas existentes. Los puntos recogidos en cada una de las fichas fueron los siguientes:

- Población en la que se centra el programa / Cobertura
- Lugar en el que se realiza la intervención
- Objetivo general
- Objetivos específicos
- Descripción del programa
- Logros alcanzados
- Dificultades
- Evaluaciones del programa

El segundo instrumento fue una guía de entrevista semiestructurada elaborada para entrevistar a los directores o representantes de los programas seleccionados. Dicha guía cuenta con cuatro secciones. Entre los temas que se abordaron se encuentran su percepción acerca de la primera infancia en el Perú, el rol de las instituciones privadas en temas de primera infancia y las alianzas público privadas y atención a la primera infancia (niños de 0 a 6 años).

### **3.3. Procedimientos**

El trabajo de campo fue realizado entre los meses de octubre y noviembre de 2008 por personal calificado y con experiencia previa en la realización de entrevistas a profundidad. El personal fue capacitado en Lima por

el equipo de GRADE antes de iniciar la realización de entrevistas y recolección de información.

Adicionalmente a estas entrevistas, también se realizaron análisis estadísticos con la finalidad de describir la situación de la primera infancia en el Perú así como los factores asociados a la asistencia a educación inicial.

Las entrevistas realizadas fueron grabadas en formato digital con el consentimiento de cada uno de los entrevistados y posteriormente transcritas en su totalidad. El análisis de la información recogida a partir de las entrevistas fue de tipo cualitativo. Se llevó a cabo un análisis de contenido de las entrevistas realizadas a los representantes de los programas seleccionados así como a los funcionarios de gobiernos locales entrevistados.

## 4. PRINCIPALES INICIATIVAS DE ATENCIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA EN EL PERÚ

Como se mencionó anteriormente, se elaboró una serie de fichas para recoger información referente a las principales iniciativas de atención a la primera infancia en el Perú. Entre las iniciativas de programas a favor de la primera infancia en el sector público están las implementadas por el MINEDU y el MIMDES. La tabla 10 brinda una breve descripción de cada uno de estos programas.

La tabla 11 muestra las iniciativas más importantes del sector privado para niños y niñas de 0 a 6 años orientadas a poblaciones de escasos recursos. No se incluyó a los programas privados que requieren pago de matrícula y pensión, los cuales son comunes en zonas urbanas del país.

La tabla 12 muestra las pocas intervenciones desarrolladas bajo la modalidad de alianza público privada que se encontraron.

**Tabla 10**  
**Programas públicos para la primera infancia**

Nombre del Programa	Institución	Descripción/ Objetivo general*	Población objetivo	Cobertura
Cunas públicas	MINEDU	Las cunas de gestión pública, creadas y sostenidas por el Estado, son instituciones educativas escolarizadas del primer ciclo del nivel de Educación Inicial de la Educación Básica Regular (EBR) que brindan un servicio de carácter integral para la primera infancia desde los 90 días hasta los 2 años 11 meses de edad, con la finalidad de ofrecerles la posibilidad de desarrollarse en forma adecuada y oportuna respetando su nivel de madurez. Además, la cuna orienta y acompaña a los padres de familia sobre la atención de las necesidades infantiles de cuidado, protección, desarrollo y aprendizaje con el fin de favorecer el desarrollo de su potencial y evitar que limiten sus posibilidades de ser y aprender.	Niños menores de 3 años y sus padres.	9.715 niños y niñas <sup>1</sup>
Programa de prácticas de crianza	MINEDU	Dirigido a las familias de los niños y niñas menores de 3 años. El programa busca enriquecer las prácticas de crianza y relaciones familiares. Funciona en zonas concentradas donde se realizan las reuniones con madres, madres gestantes, padres y otros para su capacitación. Las profesoras coordinadoras son responsables de 5 grupos de 10 a 15 padres o madres. También realizan visitas domiciliarias de orientación a las familias participantes.	Padres, madres, hermanos u otros familiares a cargo de niños menores de 3 años	713 niños y niñas <sup>1</sup>

Nombre del Programa	Institución	Descripción/ Objetivo general*	Población objetivo	Cobertura
Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI)	MINEDU	Funciona en locales organizados en sectores con materiales e insumos que facilitan el desarrollo de capacidades y actitudes de los niños y niñas. Los niños y niñas son atendidos directamente por una promotora educativa comunitaria, quien es asesorada por una profesora coordinadora para facilitar el desarrollo de competencias y capacidades en los niños. Cada profesora coordinadora tiene a su cargo de 8 a 10 programas, dependiendo de la ubicación geográfica y la demanda de atención. Cada promotora educativa en zonas rurales tiene a su cargo como mínimo 8 niños y en zonas urbano marginales, asentamientos humanos o pueblos jóvenes, 15 niños. En ambos casos, el máximo de atención es de 25 niños. En el caso de que existan niños en zonas muy alejadas y de difícil acceso el número de niños por programa puede ser menor.	Niños y niñas de 3 a 5 años	218.382 niños y niñas <sup>1</sup>
Salas de Educación Temprana (SET).	MINEDU*	El local está organizado con materiales que permiten el desarrollo de capacidades y actitudes de los niños de estas edades a través del juego. Funcionan en turnos de mañana o tarde en horario establecido. Los padres o madres dejan al niño a cargo de la promotora, quien realiza actividades educativas de acuerdo con los grupos etarios. En cada sala pueden trabajar dos promotoras con un grupo de 6 niños cada una (es decir un total de 12 niños). Cada una trabaja con grupos etarios diferentes.	Niños y niñas de 6 meses a 2 años	11.416 niños y niñas <sup>1</sup>

Nombre del Programa	Institución	Descripción/ Objetivo general*	Población objetivo	Cobertura
Programa de Educación Temprana (Piet) o Wawa Pukllana	MINEDU	El programa está a cargo de una promotora y funciona en espacios con materiales que permiten el desarrollo de capacidades y actitudes de los niños de 6 meses a 2 años de edad. Funciona en un solo turno con horarios previamente coordinados entre la promotora y los padres. Se orienta a los padres sobre el desarrollo y atención de sus niños. Los grupos son de 8 a 10 niños y de acuerdo con sus necesidades las sesiones son de una a dos horas.	Niños y niñas de 6 meses a 2 años y sus padres	6.509 niños y niñas y sus padres <sup>1</sup>
Pietbaf; Aprendiendo en el hogar u otros programas de educación integral.	MINEDU	Se orienta a los padres de familia en la atención y desarrollo de sus niños. Una promotora visita la casa de un niño o niña portando un equipo de materiales una vez por semana, y se queda de 1 a 2 horas dependiendo de las necesidades de los niños y la familia. Los horarios se coordinan con los padres y madres de familia. La promotora durante la visita conversa con los padres de familia o tutores y observa el desenvolvimiento del niño durante el juego y la relación que establece con su familia orientándolos en el desarrollo y bienestar infantil. Cada promotora está a cargo de 8 a 12 familias como mínimo dependiendo de la amplitud de la zona.	Niños y niñas menores de 2 años y sus padres	35.504 niños y niñas y sus padres <sup>1</sup>
Programas Infantiles comunitarios: Ludotecas	MINEDU*	Los niños asisten acompañados por sus padres, madres, tutores o familiares, quienes los cuidan y tienen la oportunidad de jugar con ellos e intercambiar experiencias. El lugar donde se desarrolla es un espacio organizado que dispone de juegos y materiales didácticos, los cuales son utilizados por los niños de manera libre y espontánea.	Niños y niñas menores de 6 años y sus padres	163 niños y niñas <sup>1</sup>



Nombre del Programa	Institución	Descripción/ Objetivo general*	Población objetivo	Cobertura
<i>(Continuación)</i>				
Centro de Educación Inicial (CEI)	MINEDU	Una promotora educativa comunitaria está a cargo de dicho programa y se encarga de orientar a los adultos que acompañan al niño sobre cómo relacionarse con este en el momento de la interacción con los juguetes y materiales. Además, es responsable del cuidado y mantenimiento de los materiales y juguetes de la ludoteca.	Niños y niñas de 3 a 5 años	670.596 niños y niñas <sup>1</sup>
Programa Integral de Nutrición - Subprograma Infantil	MIMDES	Es una institución educativa escolarizada perteneciente al segundo ciclo del nivel de Educación Inicial de la Educación Básica Regular (EBR), que brinda servicio educativo a niñas y niños de 3 a 5 años de edad; y de ser necesario brinda servicio de salud y nutrición, a través de una acción intersectorial concertada. Asimismo, la organización de los jardines debe adecuarse a las características específicas de las niñas, niños, las familias y la comunidad.	Niños y niñas de 6 meses a menores de 3 años de edad y madres gestantes y lactantes	Niños menores de 3 años: 583.642 Madres gestantes: 115 406 Madres lactantes: 73.439

Nombre del Programa	Institución	Descripción/ Objetivo general*	Población objetivo	Cobertura
Programa Integral de Nutrición-Subprograma pre-escolar y escolar	MIMDES	El programa cuenta con tres componentes: educativo, alimentario y de monitoreo y evaluación. Con respecto al primero, este se maneja a través de instituciones educativas: CEI y PRONOEI (de 3 a 5 años). Se les brinda refrigerio y almuerzo. De 6 a 12 años, a través de escuelas primarias, se les da un refrigerio escolar. El programa brinda los insumos a la institución y ellos se encargan de preparar y servir los refrigerios, almuerzos y/o desayunos. El componente alimentario trabaja en generar huertos en las escuelas. Por último, el componente de monitoreo y evaluación aún está en desarrollo.	Niños y niñas de 3 años hasta menores de 6 años de edad y Niñas y niños de 6 a 12 años de edad	Niños entre 3 y 6 años: 547.455  Niños entre 6 y 12 años: 2.629.366
Programa Nacional Wawa Wasi: Wawa Wasi de gestión comunal	MIMDES	El Wawa Wasi de gestión comunal puede funcionar en el hogar de la madre cuidadora o en un local de la comunidad; el segundo es la modalidad más difundida. Esta modalidad brinda servicio de cuidado diurno que otorga atención integral en salud, nutrición y aprendizaje infantil temprano a niños de zonas urbanas y peri urbanas. Su horario es de lunes a viernes, de 8 a. m. a 5 p. m. Los miembros del Comité de Gestión son elegidos de las organizaciones sociales de base. Este comité es responsable de gestionar los recursos asignados por el Estado.	Niños y niñas entre 6 y 47 meses.	53.000 niños y niñas
Programa Nacional Wawa Wasi: Qatari Wawa	MIMDES	El Qatari Wawa es una modalidad para zonas rurales que desarrolla estrategias de intervención en ámbitos andinos dispersos, fortaleciendo capacidades familiares y comunitarias. Busca promover la atención integral de niños y niñas desde la gestación hasta los 47 meses. Para este propósito se realizan talleres formativos con las familias.	Niños y niñas entre 6 y 47 meses.	1.280 niños y niñas

Nombre del Programa	Institución	Descripción/ Objetivo general*	Población objetivo	Cobertura
Programa Nacional Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA)	Municipalidades distritales y provinciales con apoyo de Acción por los Niños	El proyecto contribuye al proceso de descentralización del país y fortalecimiento de las municipalidades para la gestión de gobierno local por la niñez y a adolescencia, con la participación de organismos del Estado y sociedad civil (centros de salud, escuelas, parroquias, comités, organizaciones comunitarias, etc.) De manera concreta, el proyecto consolida la institucionalización de la principal red nacional de resolución de conflictos sobre asuntos vinculados a la niñez y adolescencia (DEMUNAS). Asimismo, busca poner en práctica una tendencia regional que promueva la reforma del Estado, descentralización, fortalecimiento de gobiernos municipales, y participación social en la gestión pública. El proyecto estimula la cooperación descentralizada, en este caso, focalizada en la temática referida a la niñez y adolescencia.	Población menor de 18 años y mujeres especialmente de zonas de pobreza y pobreza extrema	DEMUNAS en 600 municipalidades distritales y provinciales de 19 regiones del país.

\* Esta información proviene de las páginas web de los programas, *brochures* oficiales entregados por los responsables del programa y/o información brindada por los responsables entrevistados en este estudio.

<sup>1</sup> Información tomada del Censo Escolar (MINEDU 2007) y del Censo Nacional de Población y Vivienda 2007.

**Tabla 11**  
**Programas privados para la primera infancia**

Nombre del Programa	Institución	Descripción/ Objetivo general*	Población objetivo	Cobertura
Centro de Cuidado Infantil (CCI) "Pedro de Osma y Pardo".	SUMBI	Busca brindar una atención integral (salud, nutrición, educación, protección) a niños y niñas de hasta 4 años y a sus familias. Esta atención se brinda a familias de diversos niveles socioeconómicos, especialmente a hijos de padres y madres que trabajan.	Niños y niñas de hasta 4 años y sus familias.	90 niños y niñas
Estimulación Sensorial	Fe y Alegría	Este programa trabaja las habilidades motrices básicas en niños de 4 a 7 años de zonas urbano marginales. Estas sesiones se realizan 2 ó 3 veces por semana (de una hora y media aprox.) con profesores especializados en estimulación durante el horario escolar. Realiza evaluaciones constantes y una anual.	Niños y niñas de 4 a 7 años de colegio Fe y Alegría	3.763 niños entre 4 a 7 años
Aprendiendo Juntos	Fe y Alegría	Este programa es llevado a cabo con el apoyo de la Fundación Custer y tiene como objetivo el desarrollo de habilidades de aprestamiento. Para ello, primero se realiza una evaluación de los niños que tienen dificultades académicas y se les asigna un profesor que será el que refuerce las áreas débiles. Se realiza en el periodo escolar, 2 ó 3 sesiones semanales de una a 2 horas cada una.	Niños y niñas de 3 a 7 años	Atiende aproximadamente a 900 niños y niñas

Nombre del Programa	Institución	Descripción/ Objetivo general*	Población objetivo	Cobertura
Casita del juego	CEDAPP	En compañía de un equipo de acogedoras y acogedores, las madres y los padres asistentes a la Casita del Juego tienen la oportunidad de compartir, mediante la palabra, el juego y la escucha, sus vivencias e historias personales, aciertos y dificultades de la crianza de sus hijas e hijos, lo que les permite ir encontrando “su manera” de ser madres y padres.	Niñas y niños hasta 8 años de edad acompañados por su madre, padre u otro familiar o adulto responsable de su cuidado	1.000 niños y niñas
Cunas privadas del MINEDU	Diversos organismos del sector privado	La cuna privada es creada y administrada por personas naturales o jurídicas de derecho privado, autorizadas por las Direcciones Regionales de Educación. Es una institución educativa escolarizada del primer ciclo del nivel de Educación Inicial de la Educación Básica Regular (EBR) que brinda un servicio de carácter integral para la primera infancia desde los 90 días hasta los 2 años 11 meses de edad, con la finalidad de ofrecerles la posibilidad de desarrollarse en forma adecuada y oportuna respetando su nivel de madurez. Además, la cuna orienta y acompaña a los padres de familia sobre la atención de las necesidades infantiles de cuidado, protección, desarrollo y aprendizaje con el fin de favorecer el desarrollo de su potencial y evitar que limiten sus posibilidades de ser y aprender.	Niños menores de 3 años y sus padres	9.131 niños y niñas <sup>1</sup>

Nombre del Programa	Institución	Descripción/ Objetivo general*	Población objetivo	Cobertura
Centros de educación inicial privados	Instituciones privadas	Pertenece al segundo ciclo del nivel de Educación Inicial de la Educación Básica Regular (EBR) y brindan servicio educativo a niñas y niños de 3 a 5 años de edad. De ser necesario ofrecen servicio de salud y nutrición a través de una acción intersectorial concertada. Asimismo, la organización de los jardines debe adecuarse a las características específicas de las niñas, niños, las familias y la comunidad.	Niños y niñas de 3 a 5 años	276.782 niños y niñas <sup>1</sup>
Rimaysapa Warmakuna	CODINFA	El programa se encarga de implementar espacios de estimulación de capacidades con niños y niñas mediante sesiones de estimulación. Luego se procede a la conformación y capacitación de "círculos de padres", se realizan visitas domiciliarias, capacitación a animadoras del PRONOEI y diagnóstico de prioridades psicosociales de niños y niñas de 2 a 5 años.	Niños y niñas de 2 a 5 años, líderes infantiles mayores de 9 años, padres, madres y agentes comunitarios	498 niños, 526 padres de familia, 138 dirigentes comunales, 74 líderes comunales, 49 dirigentes distritales, y 25 animadoras y docentes
Proyecto Comunal Peruana de Aprendizaje sobre la Primera Infancia (COPERA Infancia)	CODINFA	Este es un proyecto financiado por la Fundación Van Leer y en el cual participan una serie de instituciones entre las cuales se encuentra CODINFA. Este proyecto busca la organización y cruce de información de hallazgos, metodologías, etc. para la generación de conocimientos sobre primera infancia para poder influir en la toma de decisiones públicas a favor de esta	Instituciones integrantes de la Red, cuya atención principal es la primera infancia	Información no disponible

Nombre del Programa	Institución	Descripción/ Objetivo general*	Población objetivo	Cobertura
<i>(Continuación)</i>				
Allyn Mihuaq Warmakuna	CODINFA	Se encarga de contribuir al desarrollo físico, cognitivo y emocional de los niños y niñas menores de 3 años de los distritos de Yanaca Pocouhanca, Tapayrihua y Justo Apu Sahuauraura. Para este propósito, se difunde la problemática de supervivencia, crecimiento y desarrollo infantil mediante visitas domiciliarias, capacitaciones a dirigentes, asesorías a la organización comunal, talleres de evaluación y seguimiento de estado nutricional de niños y niñas menores de 3 años, elaboración de material educativo, capacitación técnica.	Niños y niñas de 0 a 3 años de los distritos de Yanaca Pocouhanca, Tapayrihua y Justo Apu Sahuauraura.	286 niños de 0 a 3 años y 254 familias, operadores de salud y club de madres
Proyectos de CARE	CARE	CARE desarrolla proyectos en los que busca asesorar e incidir en áreas como salud, educación, nutrición, gobernabilidad, desarrollo económico, entre otros, con el objetivo de promover políticas, estrategias y recursos de las instituciones financieras internacionales, gubernamentales, regionales y nacionales para acelerar los procesos de desarrollo local. Para ello lleva a cabo acciones concretas mediante las cuales busca integrar no solo a	Información no disponible	Información no disponible

Nombre del Programa	Institución	Descripción/ Objetivo general*	Población objetivo	Cobertura
(Continuación)				
Proyectos de Save the Children (2009 – 2012)	Save the Children	Save the Children, al igual que CARE, no cuenta con un convenio a largo plazo con el Estado. Sin embargo, desarrolla convenios con el Estado o los gobiernos locales con la finalidad de ser un mediador entre estas instancias y las ONG locales, líderes de la comunidad entre otros. El rol de Save the Children es, por lo general, brindar apoyo técnico y/o apoyo económico, dependiendo del tipo de alianza que se genere. Entre los proyectos que planean para el 2009 -2012 se encuentran el de sistemas regionales de protección y un programa de estimulación temprana.	Información no disponible	Información no disponible

\* Esta información proviene de las páginas web de los programas, *brochures* oficiales entregados por los responsables del programa y/o información brindada por los responsables entrevistados en este estudio.

<sup>1</sup> Información tomada del Censo Escolar (MINEDU 2007), Censo Nacional de Población y Vivienda 2007.



Tabla 12  
Programas público privados para la primera infancia

Nombre del Programa	Institución	Descripción*	Población	Cobertura
Programa Nacional Wawa Wasi: modalidad institucional	MIMDES	El Wawa Wasi institucional suscribe convenios de co-operación con instituciones públicas y/o privadas buscando promover el servicio de cuidado diurno, donde el Wawa Wasi se compromete a brindar asistencia técnica y el modelo de trabajo mientras que la institución privada financia y gestiona el Wawa Wasi.	Niños y niñas entre 6 y 47 meses	650 niños y niñas
Programa Nacional Wawa Wasi: modalidad comunal	MIMDES	El Wawa Wasi comunal (como se vio en la tabla 10) es una modalidad que generalmente funciona con financiamiento de todos los gastos operativos por parte del Estado. Sin embargo, en el caso específico de la Sede Tumbes, el PNWW ha generado una alianza con la empresa BPZ con quien entre agosto de 2006 y abril de 2009 ha realizado intervenciones conjuntas para el mejoramiento del local de algunos Wawa Wasi así como para su equipamiento con mobiliario y material de estimulación. Los costos han sido asumidos por BPZ. En algunos casos la empresa ha entregado directamente el mobiliario a los Wawa Wasi y en otros casos ha transferido el dinero correspondiente directamente a los Comités de Gestión a cargo de esos Wawa Wasi.	Niños y niñas entre 6 y 47 meses	1.200 niños y niñas de los distritos de Aguas Verdes, Corrales, Tumbes, Zarumilla y Papayal

Nombre del Programa	Institución	Descripción/ Objetivo general*	Población objetivo	Cobertura
Cunas de gestión privada en convenio con el Estado.	MINEDU	Las cunas públicas de gestión privada prestan servicios educativos gratuitos y son creadas y sostenidas por el Estado, pero gestionadas y administradas por entidades privadas mediante convenio con el Estado. La cuna es una institución educativa escolarizada del primer ciclo del nivel de Educación Inicial de la Educación Básica Regular (EBR) que brinda un servicio de carácter integral para la primera infancia desde los 90 días hasta los 2 años 11 meses de edad, con la finalidad de ofrecerles la posibilidad de desarrollarse en forma adecuada y oportuna respetando su nivel de madurez. Además, la cuna orienta y acompaña a los padres de familia sobre la atención de las necesidades infantiles de cuidado, protección, desarrollo y aprendizaje con el fin de favorecer el desarrollo de su potencial y evitar que limiten sus posibilidades de ser y aprender.	Niños y niñas menores de 3 años y sus padres.	230 niños <sup>1</sup>
Proyecto Ichispalla	MIMDES	El objetivo general es mejorar el desarrollo integral de los niños y niñas de 0 a 6 años de las 20 comunidades de Ayacucho y Huancavelica a través del fortalecimiento de capacidades del entorno parental y social, para un tránsito exitoso en las diferentes etapas de sus vidas y en especial a la escuela. El proyecto es implementado a partir de la alianza entre el MIMDES y la Fundación Bernard Van Leer, donde el MIMDES realiza el monitoreo general del proyecto y la fundación se encarga de brindar la asistencia técnica y de monitorear los avances. Los gastos operativos son compartidos por ambas instituciones.	Niños y niñas de 0 a 6 años y trabaja también con mamás, familias, líderes comunales, promotores y profesores	600 niños y niñas y 456 personas entre padres de familia, líderes de comunidad y promotores o profesores

Nombre del Programa	Institución	Descripción/ Objetivo general*	Población objetivo	Cobertura
Centros de educación inicial Fe y Alegría	Fe y Alegría	Fe y Alegría es una red de colegios gratuitos que brinda educación de calidad, en acción conjunta con el Estado. Brinda educación formal en los niveles de educación inicial, primaria, secundaria. Busca promover la formación de hombres y mujeres al servicio de la sociedad y del Perú.  En esta asociación el Estado brinda los recursos económicos para hacer el pago de los docentes y Fe y Alegría se encarga de la construcción de la escuela, implementación y mantenimiento de la infraestructura y capacitación de los docentes.	En el nivel de inicial, niños y niñas de 3 a 5 años de zonas marginales.	En el caso específico de educación inicial, Fe y Alegría atiende a: 1.583 niños en 18 colegios en Lima, 1.516 niños en 20 escuelas en provincias y 800 niños en 5 redes de escuelas rurales

\* Esta información proviene de las páginas web de los programas, *brochures* oficiales entregados por los responsables del programa y/o información brindada por los responsables entrevistados en este estudio.

<sup>1</sup> Información tomada del Censo Escolar (MINEDU 2007), Censo Nacional de Población y Vivienda 2007.



## 5. LAS APP A FAVOR DE LA PRIMERA INFANCIA EN EL PERÚ

Este apartado se encuentra dividido en tres secciones. La primera, incluye una revisión del marco legal existente en nuestro país acerca de la formulación de las APP. La segunda sección es una descripción de las APP a favor de la primera infancia en el Perú, así como un análisis de las fortalezas de su intervención, los desafíos que enfrentan y las lecciones aprendidas. La tercera sección presenta las percepciones sobre las APP de los representantes de programas públicos, privados, público privados y los funcionarios de gobiernos locales entrevistados para este estudio, así como sus opiniones acerca de los requisitos que se deberían tener en cuenta para la formación de APP.

La información que se presenta proviene del análisis de documentos, fichas de características de cada uno de los programas, así como de las entrevistas con los representantes de los diversos sectores y programas.

### 5.1. Marco legal de APP en el Perú

El tema de alianzas público privadas en el Perú es bastante nuevo. Recién a fines del año 2008 se publicó la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas. Esta norma surge, al igual que en otros países, con el objetivo de generar crecimiento económico y mejorar la competitividad mediante la reducción del déficit de inversiones en infraestructura y servicios públicos. Así, se llama a la coparticipación del sector privado y alguna entidad pública. Según esta ley marco las asociaciones público privadas son:

“[...] modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados con

el objetivo de crear, desarrollar, mejorar operar o mantener infraestructura pública o proveer servicios públicos”<sup>11</sup>.

En lo que refiere a los principios de las asociaciones público privadas esta ley marco establece que un servicio público deberá ser administrado por un privado cuando puede ofrecer mayor calidad o los mismos resultados de calidad pero a un menor costo (valor por dinero). Además, toda la información debe ser de conocimiento ciudadano, se promoverá la competencia para asegurar eficacia y menores costos, los riesgos entre el sector privado y público deberán ser compartidos y deberá considerarse la capacidad de pago del Estado al momento de establecer compromisos financieros. Asimismo, es el sector público el encargado de determinar los niveles de servicio a los cuales se quiere llegar a partir de un diagnóstico de la situación e importancia del tema en prioridades nacionales, regionales o locales.

Es importante señalar que esta Ley contempla inversiones en proyectos de infraestructura y servicios públicos como aeropuertos o terminales portuarios y no incluye mención alguna acerca de la prestación de servicios sociales. Otra característica importante es que debido a la propia naturaleza de las APP en este tipo de proyectos, el sector privado participa motivado por obtener utilidades.

Este hallazgo es confirmado por una serie de entrevistados, quienes afirman que no existe en nuestro país un marco legal específico para la formación de alianzas público privadas de servicios sociales, por ejemplo iniciativas a favor de la primera infancia. Esta carencia pone en evidencia dos puntos importantes acerca de la naturaleza de las APP. El primero es el establecimiento del rol del sector privado en la provisión de servicios públicos y el segundo, los fines de lucro del sector privado.

Si bien no existe un marco normativo en nuestro país que regule la formulación de APP para la entrega de servicios sociales, uno de los entrevistados afirma que el sector privado efectivamente tiene un rol en la dotación de servicios públicos como la educación. Documentos guía, como el PEN, llaman a la participación de este sector, aunque su rol se limita a la colaboración, apoyo o contribución con el sector pú-

---

11 Tomado del Decreto Legislativo N° 1012, artículo 3°.

blico por medio de alianzas concretas; pero no a un rol protagónico en la provisión de educación ya que esta es una responsabilidad ineludible del Estado. En la opinión de este entrevistado, el que un servicio público, como la educación, sea ofrecido por sectores privados representa la renuncia del Estado a su rol como garante de las necesidades de desarrollo del país y pervierte la idea de educación como un derecho universal (en términos de acceso y calidad), ya que la convierte en un negocio a explotar para la obtención de ganancias. A continuación se presenta la cita:

“De acuerdo a la propuesta del Proyecto Educativo Nacional y lo que yo también entiendo debe tener en cuenta el rol de lo que se llama las instituciones y la sociedad sobre la educación fundamentalmente de participación en un nivel de apoyo, de contribución... en general. No en función principalmente de ver la educación como un filón a explotar, para a partir de allí generar una riqueza y eso tiene que ver con el tema de ver la educación como un derecho humano fundamental o como un simple servicio. Si es un derecho humano fundamental, entonces el Estado principalmente debe preocuparse por garantizarlo en su universalidad, es decir para todos, en su calidad, es decir que no debe haber distinciones mayores ni privilegios de una región sobre otra o unas clases sobre otras [...]. Hay países que han resurgido, que han tenido proyecto de país y proyecto educativo nacional. Cada uno sabe sus roles y cada uno sabe hasta dónde debe llegar en sus naturales afanes de ganancia, pero el Estado jamás abdica [...] de su rol. Es el sector público, la educación pública, la matriz, el eje, el soporte fundamental que ordena, que orienta y por lo tanto el Estado da mucha atención. Es ese sector, el más fuerte que marcha en consonancia con las necesidades de desarrollo de ese país, hablo del país, no hablo de la cuenta bancaria de los promotores es completamente distinto”. Representante de programa público.

Contradiendo esta opinión, un representante del mismo sector se muestra a favor de la intervención del sector privado así como de que este obtenga una ganancia. Sin embargo, advierte que si el sector privado

obtuviera alguna utilidad por la entrega de servicios sociales podría ser percibido de manera negativa por parte de algunos funcionarios del Estado. A continuación se presenta la cita acerca de este punto de vista:

“[...] hay ciertos reparos desde el mismo sector público fundamentalmente para el tema de servicios sociales. De repente por el tema más de construir una carretera, más para el tema de asuntos digamos de tipo más de generación de rentabilidades, de ejercicios productivos mayores, como que es más fácil porque ponen reglas pero para los servicios sociales que incluso desde mi punto de vista no debiera haber límites [...] estamos todavía con otro mito que nos han inculcado casi de formación. ‘¿Cuáles son los roles del Estado?’ Ah pues, atender los servicios sociales porque ahí no entra el sector privado porque no hay rentabilidad, no hay nada [...] ¿Por qué no puedes tener una ganancia? Una empresa privada incluso que brinda un servicio x que tenga su ganancia pero dentro de las regulaciones en vez de perder un montón de plata para seguir haciendo algo que no tiene el mínimo de resultados, pero creo que necesitamos caminar mucho más y conocer mucho más sobre este tema [de las APP en servicios sociales]”.

Representante de programa público

Como se puede observar, se encuentran opiniones divididas acerca del establecimiento de las APP para atender a la primera infancia. Estas diferencias no solo se remiten a características del concepto como es la obtención de ganancias por parte del sector privado, sino que van más allá al cuestionar los roles que efectivamente deberían tener el sector público y el privado en la provisión de servicios sociales. Aún es necesario un amplio debate en lo que respecta a las APP, su definición y la posibilidad de su aplicación en servicios sociales.

## **5.2. Descripción de las principales iniciativas de APP a favor de la primera infancia identificadas en el estudio**

Las APP como modalidad de intervención a favor de la primera infancia en el Perú están muy poco difundidas. El presente estudio solo ha identificado cinco intervenciones de este tipo: Wawa Wasi institucionales,



Wawa Wasi comunales (en gestión conjunta con la empresa BPZ en Tumbes), centros de educación inicial de Fe y Alegría, Proyecto Ichispalla y cunas de gestión privada del MINEDU. Programas con documentada trayectoria de éxito son, por ejemplo, el programa Wawa Wasi y los centros de educación Fe y Alegría (Swope y Latorre 1998; Alcázar y Valdivia 2005; Cueto, Guerrero, León, Zevallos y Sugimaru 2009). Sin embargo, no todas las iniciativas APP que hemos identificado se encuentran igualmente consolidadas. Así lo demuestran las descripciones detalladas de estas intervenciones que se presentan a continuación.

### *5.2.1. Programa Nacional Wawa Wasi: modalidad institucional*

La modalidad Wawa Wasi institucional se conforma a partir de la suscripción de convenios de cooperación entre el MIMDES y otras instituciones públicas y/o privadas con el objetivo de promover el servicio de atención integral y de cuidado diurno.

Bajo esta modalidad, el programa Wawa Wasi se compromete a brindar la asistencia técnica y el modelo de trabajo con los niños, mientras que la institución que lo adopta financia y gestiona el Wawa Wasi. El rol del Estado en este caso es brindar asesoría técnica, capacitar al personal en lo que refiere a los lineamientos y componentes del programa (salud, nutrición y aprendizaje infantil temprano), y monitorear el funcionamiento del Wawa Wasi. La asistencia técnica a estos Wawa Wasi se da a partir de charlas, capacitaciones o pasantías. Esta última permite al personal observar de cerca el programa, la entrega de los servicios alimentarios, el trabajo de las madres cuidadoras, la ambientación de los Wawa Wasi, entre otros.

El monitoreo de este tipo de Wawa Wasi también es realizado por el programa trimestralmente. La información recogida, al igual que en las otras modalidades del programa, es registrada en el sistema Wawa Net. El monitoreo se lleva a cabo mediante mesas de trabajo que reúnen a los miembros del Comité de Gestión, la madre cuidadora y la coordinadora de campo y en las que se evalúan los avances y los aspectos que es necesario mejorar el siguiente trimestre.

En cuanto al sector privado, su rol es el de solventar todos los gastos operativos referidos a infraestructura, alimentación, implementación, pago de las madres, etc. Para ello las instituciones privadas tienen la libertad de formar sus propias alianzas con otras instituciones para que les brinden apoyo en aspectos de infraestructura o recursos, por ejemplo. Asimismo, es la empresa o institución privada quien decide quiénes serán los beneficiarios del Wawa Wasi, ya que pueden ser los hijos de sus propios trabajadores o también niños de la comunidad o zona aledaña. En cuanto a la contratación de las madres cuidadoras, estas son seleccionadas por la institución aunque en algunos casos el programa recomienda a alguna madre cuidadora que haya trabajado anteriormente para el programa. La figura de Comité de Gestión también existe pero está conformado por personas de la misma institución en vez de estar integrado por representantes de organizaciones de base ya existentes en la comunidad (como en el caso de los Wawa Wasi familiares o comunales).

Si bien los lineamientos y estructura del programa son acogidos por la empresa o institución, uno de los principales desafíos en esta modalidad, según lo reportado por funcionarios del programa, es replicar el tiempo de permanencia de los niños en el Wawa Wasi, estipulado en 8 horas, e incluir el componente nutricional (tres raciones de alimentación a los niños diariamente). Por limitaciones presupuestales, en algunos casos los niños solo permanecen medio día y no se les brinda alimentación, por lo que no se estarían respetando a cabalidad los lineamientos del programa.

Adicionalmente, otra dificultad relacionada con los convenios es la falta de interés de algunas autoridades o empresarios privados por cumplir con responsabilidades como la de pagarles a tiempo sus honorarios a las madres cuidadoras. Ello sucede sobre todo cuando hay rotación en el personal, ya que una vez cambiado el responsable los acuerdos previos son ignorados. Asimismo, los entrevistados perciben que muchas veces los empresarios prefieren apoyar e invertir en intervenciones en las que los niños son mayores (primaria y secundaria) ya que consideran que los cambios pueden ser observados en un tiempo menor.

Así, en el Wawa Wasi institucional lo que más resalta a la hora de realizar una APP es el establecimiento de un convenio en el cual se delimiten claramente las responsabilidades de cada una de las partes, así como la supervisión del cumplimiento de cada uno de los puntos del acuerdo. De esta manera, se asegura la calidad de la atención brindada. Asimismo, existe una clara focalización de la inversión privada en temas de infraestructura, mientras que el componente que involucra la formación y estimulación de los niños es dejada de lado, por lo que es necesario incidir en la importancia de la atención integral a la hora de realizar este tipo de alianzas.

Un ejemplo concreto de esta modalidad de APP es la alianza formulada entre el MIMDES a través del Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW) y la empresa petrolera BPZ Exploración y Producción SRL<sup>12</sup>, con la finalidad de generar condiciones favorables para el desarrollo integral de las niñas y niños de la región Tumbes, fortaleciendo la intervención del PNWW en sus modalidades de gestión comunal y Wawa Wasi institucional<sup>13</sup>.

El convenio de trabajo firmado entre ambas partes establece que el programa es responsable de brindar asesoría técnica en temas referidos a la infraestructura, equipamiento, selección de personal, y propuesta de atención integral de los Wawa Wasi. La empresa BPZ por su lado, es responsable de disponer un presupuesto para la implementación de los Wawa Wasi institucionales destinado a cubrir los conceptos de alimentación, pago de personal, equipamiento, campañas preventivas, entre otros aspectos necesarios para la atención integral de niños y niñas. Adicionalmente, BPZ se encarga de la gestión, administración, control, seguimiento y monitoreo de los Wawa Wasi a su cargo con la asesoría y acompañamiento del equipo técnico de la sede Tumbes.

---

12 Esta iniciativa fue ganadora del concurso para el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública 2009 en la categoría “Cooperación Público Privada” organizado por Ciudadanos al Día. La información presentada ha sido tomada del documento de postulación “Wawa Wasi y empresa BPZ: Responsabilidad social que hay que imitar” elaborado por el Programa Nacional Wawa Wasi del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

13 Adicionalmente la empresa ha suscrito un convenio con el Gobierno Regional de Tumbes para brindar asistencia técnica en la elaboración de un Plan Regional de Acción por la Infancia y la Adolescencia.

Como parte de esta alianza, la empresa BPZ ha asumido el establecimiento y financiamiento de tres Wawa Wasi institucionales en la región Tumbes. El primero fue inaugurado en marzo de 2007 en la caleta Acapulco y se mantiene hasta la actualidad. El segundo fue inaugurado en el distrito de la Cruz en abril de 2008 y el tercero fue el financiamiento del Wawa Wasi institucional del Centro Penitenciario (que iba ser cerrado en febrero de 2007 por falta de fondos) desde febrero de 2007 a diciembre de 2008. La inversión total de la empresa BPZ en los tres Wawa Wasi ascendió a 299.975,40 nuevos soles en el periodo comprendido entre marzo de 2007 y abril de 2008.

De acuerdo con el programa, entre los resultados positivos que esta alianza genera se encuentran a) brindar cuidado y atención integral a alrededor de 56 niños y niñas en los Wawa Wasi institucionales de los distritos de Zorritos y La Cruz, b) mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas que se encuentran en el establecimiento penitenciario de Tumbes, donde funciona un Wawa Wasi institucional, c) posicionar el tema de primera infancia como un tema de interés regional, d) ser un ejemplo de cómo realizar alianzas efectivas con el Estado, e) constituir al programa Wawa Wasi como un modelo de intervención replicable y f) incentivar la participación de líderes y actores comunales.

Sin embargo, también se observan algunas dificultades. Del lado del PNWW, las dificultades tuvieron que ver principalmente con la entrega de asistencia técnica, debido al poco personal técnico con que cuenta el PNWW en la referida sede. Por el lado de la empresa BPZ, hubo dificultades para la conformación del Comité de Gestión (integrado como se dijo antes por trabajadores de la empresa). En la práctica, solo hay un miembro en el Comité que radica en Tumbes y está disponible para coordinar con las coordinadoras de campo. El resto de directivos de la empresa BPZ que conforman el Comité radica en Lima o en el extranjero. Este tipo de situaciones dificultan un intercambio fluido entre las coordinadoras y el Comité de Gestión.

Es decir, si bien ambas partes de la alianza están de acuerdo con los diferentes aspectos de esta, no necesariamente existe un correlato institucional que permita que los compromisos de cada parte se desarrollen según lo esperado. Como se señaló al inicio del informe, la

ausencia de un correlato normativo e institucional es una de las principales dificultades de las APP.

### *5.2.2. Programa Nacional Wawa Wasi: modalidad comunal*

La modalidad de Wawa Wasi comunal implementa módulos de cuidado diurno y servicio de alimentación en locales cedidos por la comunidad o una familia, siempre y cuando cumplan con las condiciones necesarias de seguridad. En estos casos los Wawa Wasi comunales suelen ser financiados por el Estado de manera que este se encarga de transferir a los Comités de Gestión los honorarios del personal y el dinero para los gastos operativos. El funcionamiento del Wawa Wasi así como la contratación de la madre cuidadora son realizados por el equipo técnico de cada sede.

En esta modalidad no suelen intervenir entidades privadas, como en los Wawa Wasi institucionales antes descritos. Sin embargo, se encontró un caso especial. En el marco de las alianzas generadas entre Wawa Wasi y la empresa BPZ en Tumbes, este último se comprometió a apoyar también en el mejoramiento del local y en el equipamiento de algunos Wawa Wasi de gestión comunal de la región.

Mediante este compromiso, entre agosto de 2006 y abril de 2009, BPZ ha aportado para mejorar el local comunal de Wawa Wasi en el distrito de Aguas Verdes y ha donado material de estimulación y equipamiento a los Wawa Wasi de la sede Tumbes en los distritos de Corrales, Tumbes, Zarumilla, Aguas Verdes y Papayal. El monto total del aporte de la empresa BPZ durante estos años asciende a 124.202 nuevos soles según lo reportado por el propio programa<sup>14</sup>. Las transferencias de recursos desde la empresa BPZ hacia los Comités de Gestión a cargo de estos Wawa Wasi se hicieron de dos maneras: mediante donaciones directas de mobiliario a los Comités de Gestión o transfiriendo el dinero correspondiente.

---

<sup>14</sup> Con esto, el aporte total de la empresa BPZ en la sede Tumbes (considerando los Wawa Wasi institucionales y de gestión comunal) asciende a 424,177.40 nuevos soles según lo señalado por el propio PNWW.

Entre los resultados positivos de esta alianza destaca el haber mejorado las condiciones de habitabilidad de los Wawa Wasi de gestión comunal que atienden a 1.200 niños y niñas en la sede Tumbes.

Sin embargo, también se experimentaron algunas dificultades. Al respecto, una de las lecciones aprendidas es que hay que facilitar procesos y trámites para lograr una mayor inversión de la empresa privada en proyectos de desarrollo social. Las trabas burocráticas suelen ser uno de los principales problemas al tratar de implementar una APP, y uno de los temores de los actores privados. Este tema se retomará en un apartado posterior.

### *5.2.3. Cunas públicas de gestión privada (MINEDU)*

Las cunas públicas de gestión privada prestan servicios educativos gratuitos y son creadas y sostenidas por el Estado, pero gestionadas y administradas por entidades privadas mediante convenio con el Estado. La cuna es una institución educativa escolarizada del primer ciclo del nivel de Educación Inicial de la Educación Básica Regular (EBR) que brinda un servicio de carácter integral para la primera infancia desde los 90 días hasta los 2 años 11 meses de edad, con la finalidad de que se desarrollen en forma adecuada y oportuna. Además, la cuna orienta y acompaña a los padres de familia en la atención de las necesidades de cuidado, protección, desarrollo y aprendizaje de los niños con el fin de favorecer el desarrollo de su potencial y evitar que limiten sus posibilidades de ser y aprender.

### *5.2.4. Proyecto Ichispalla*

Este proyecto tiene como objetivo general mejorar el desarrollo integral de los niños y niñas de 0 a 6 años de 20 comunidades de Ayacucho y Huancavelica a través del fortalecimiento de las capacidades de su entorno parental y social.

Ichispalla surge de un convenio entre el MIMDES y la Fundación Bernard Van Leer. Dicho acuerdo establece que el financiamiento del proyecto es compartido, de manera que existe una contrapartida

nacional y una de la fundación a partir de la cual se reparten los gastos operativos del programa<sup>15</sup>.

El MIMDES, además de ser responsable de una parte del financiamiento del proyecto, monitorea el programa a través del seguimiento de las actividades de campo, la revisión de informes mensuales realizados por los trabajadores de campo, visitas para observar las actividades implementadas, así como la revisión de los cuadernos de campo y fichas. Los indicadores que suelen reportarse en estos informes se encuentran relacionados con a) la mejora de las condiciones de salud, nutrición, desarrollo cognitivo, psicomotor y social de los niños; b) la adopción de prácticas de crianza y educación que promueven el desarrollo integral del niño y c) la organización de la comunidad e instituciones en redes que promuevan el desarrollo integral de los niños de 0 a 6 años. Posteriormente, con estos insumos, el MIMDES prepara un informe que debe presentar a la cooperación técnica a manera de rendición de cuentas. Por su parte, la Fundación tiene el rol de brindar asistencia técnica al personal y monitorear los avances del proyecto. Esto último se realiza a través de la recepción de informes cada seis meses en los que el proyecto debe rendir cuentas acerca del aspecto presupuestal, los logros o avances alcanzados y la articulación que hayan desarrollado con otras instituciones.

En cuanto a los logros del proyecto, los entrevistados señalan que aún se encuentra en un proceso de intervención (se implementó recién hace un año y medio) por lo que no han podido ver resultados claros. Ello será posible luego de la evaluación final que se hará con pruebas específicas para cada grupo etario (niños de 0 a 3 años y niños de 3 a 6 años). Sin embargo, de manera cualitativa los entrevistados perciben algunos cambios, entre ellos:

- La mejora del desarrollo y crecimiento de los niños.
- Los niños son mucho más participativos.
- Los niños son mucho más afectivos y más seguros.

---

15 Es importante mencionar que en conversaciones posteriores a la elaboración del presente informe, un representante del programa mencionó el inicio de coordinaciones con una empresa minera en el departamento de Huancavelica, interesada en apoyar el programa en las comunidades aledañas.

- Las familias han mejorado su nivel de comunicación con sus hijos.
- Las promotoras educativas están más empoderadas.
- Mayor interés, apoyo y participación de las autoridades civiles en la ejecución de planes, propuestas o actividades a favor de los niños.

Respecto de las dificultades o retos encontrados, los entrevistados comentan que, por ser comunidades muy dispersas, han tenido problemas para ejecutar las actividades de campo, por el difícil acceso de medios de transporte. Otro inconveniente son las actividades y festividades que tiene cada comunidad que no permiten dar una continuidad a las actividades. Igualmente las actividades agrícolas de los pobladores a veces han dificultado la ejecución y participación de los beneficiarios en las actividades. Finalmente también existieron restricciones económicas que limitaron los materiales para la implementación del programa.

#### *5.2.5. Centros de educación inicial Fe y Alegría*

Fe y Alegría es una red de colegios gratuitos que brinda educación en acción conjunta con el Estado en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria. Con ello se busca promover la formación de hombres y mujeres al servicio de la sociedad y del Perú.

Los colegios Fe y Alegría son conocidos como “colegios públicos de gestión privada” debido a que en estos casos, el Estado brinda los recursos económicos para hacer el pago de los docentes y Fe y Alegría se encarga de la construcción de la escuela, la implementación y mantenimiento de la infraestructura y la capacitación de los docentes. Fe y Alegría desarrolla estas actividades a partir de las donaciones de la sociedad civil y organizaciones tanto del Perú como del extranjero.

Al ser considerados públicos, los colegios Fe y Alegría se rigen por los lineamientos de la educación pública aunque con ciertos beneficios. Por ejemplo, si bien su Plan Educativo Institucional debe ser aprobado por la Dirección Regional de Educación (DRE) y los docentes tienen que participar de las evaluaciones o asistir a las capacitaciones de esta misma instancia, la contratación de los profesores es un poco más libre. Fe y Alegría debe cumplir con ciertos parámetros generales (como que



el docente haya tenido una nota mínima de 14 en la evaluación nacional, cuente con título pedagógico, etc.), pero luego de entrevistar a los postulantes contrata su propio personal. Igualmente como cualquier colegio público estos centros educativos reciben ayuda del Estado, como libros, módulos para educación física, desayunos o almuerzos escolares por parte del PRONAA, etc.

En cuanto a las fortalezas de este programa, uno de los entrevistados mencionó que la red de escuelas se ha fortalecido, ha adquirido mayor autonomía y cuenta con mayores recursos técnicos para tener incidencia en aprendizajes. Además, mencionó que cuenta con un número mayor de aliados para influenciar en aspectos relativos a la primera infancia. Entre las dificultades de Fe y Alegría se encuentra el hecho de que a pesar de que el Estado cubre la mayor parte de los gastos (los honorarios de los profesores) es necesario pedirles un aporte a los padres para el mantenimiento de los colegios, que suele traducirse en mano de obra para la refacción de la infraestructura. Además, hacen mención a lo difícil que es mantener buenas relaciones con algunos organismos intermedios del Estado como la DRE, ya que en algunas ocasiones quieren influir en temas como la selección de profesores. Esto resulta especialmente difícil, ya que sus coordinaciones son constantes y no es recomendable por lo tanto que existan malas relaciones.

Respecto a temas de infraestructura, si bien existen aulas de educación inicial, su construcción no cumple con los requerimientos específicos para esta edad (por ejemplo, tener un baño y almacén al interior del aula). Tampoco cuentan con espacios propios de educación inicial ya que la sala de psicomotricidad la comparten con primer grado y el patio con primaria (en las mañanas) o secundaria (en las tardes).

Otra dificultad mencionada fue la valoración que los padres y algunos docentes de primaria le otorgan a la educación inicial. Por ejemplo, en Ayacucho los representantes del programa comentaban que en opinión de los padres los únicos aprendizajes importantes son que los niños lean, escriban o hablen castellano; las actividades lúdicas y propias de las primeras etapas de educación inicial son consideradas una pérdida de tiempo. Cuando un niño llega a primer grado sin ningún tipo de aprestamiento previo, el docente a cargo debe asumir

el trabajo adicional de ayudar al niño a familiarizarse con el entorno escolarizado (pasar varias horas dentro de una clase, hacer trabajos, jugar menos, etc.). Estos hallazgos son similares a los reportados por Anderson (2003).

Finalmente, en la experiencia de Fe y Alegría para que una alianza entre el sector público y privado sea exitosa es necesario tener primero una propuesta educativa clara, adaptada a las características de la zona en la que se aplicará. Segundo, poseer una dirección clara, es decir saber, como institución, adónde va y tener la capacidad de organizar sus funciones en concordancia a las metas que quiere cumplir. Tercero, es importante una buena capacidad de gerencia y manejo de personal para poder atender las demandas que surgen de cada grupo de personas. Este punto es resaltado por uno de los entrevistados, quien menciona que en los convenios con el Estado se encuentran obstáculos como la falta de flexibilidad, frecuente rotación de personal y el nombramiento de funcionarios por favores políticos; ello obliga a que la contraparte privada tenga una gerencia fuerte para ordenar y dar dirección a las acciones. Finalmente, un cuarto requisito importante es capacitar constantemente al personal y monitorear de la calidad de los servicios entregados.

A manera de resumen se presentan los casos de dos APP de nuestro país: el de Fe y Alegría y el de Wawa Wasi institucional. El objetivo es ilustrar las diferentes modalidades de APP existentes, así como los diversos roles adscritos a cada uno de los sectores y las dificultades o retos que cada sector percibe a la hora de implementar una APP.

CASO 1: FE Y ALEGRÍA

Funciones / Roles	Ministerio de Educación	Fe y Alegría	Comunidad
Diseño del programa	x		
Selección del personal (docentes)		x	
Capacitación de RRHH (docentes)	x	x	
Financiamiento	x	x	x
Gestión e implementación del programa		x	x
Monitoreo de funciones	x	x	
Evaluación de logros	x	x	x

Requisitos para la formación de la APP

- Tener una propuesta educativa clara adaptada a las características de cada una de las zonas a las que se aplique, donde se especifiquen las metas que se quieren lograr.
- Tener la capacidad de organizar las funciones de cada una de las partes en concordancia con las metas trazadas.
- Contar desde el lado del sector privado con una gerencia fuerte que gestione el programa y que pueda hacer frente a la alta rotación de funcionarios en el sector público, garantizando la continuidad del programa.
- Establecer un sistema de monitoreo de la calidad de los servicios entregados.

Fortalezas de la APP

- A lo largo de los años el modelo Fe y Alegría se ha fortalecido en el Perú.
- Cuenta con mayores recursos técnicos para tener incidencia en los aprendizajes.
- Se han establecido alianzas con organizaciones de la sociedad civil tanto del Perú como del extranjero para complementar financiamiento.

Desafíos de la APP

- Aunque el Estado cubre la mayor parte de los gastos hay que pedir aportes (pueden ser económicos o de trabajo) a los padres para el mantenimiento de los centros.
- Dificultad para mantener buenas relaciones con órganos intermedios como DRE, que en algunos casos quieren influir en selección de profesores.
- En términos de infraestructura las aulas de inicial no cumplen con los requerimientos para esta edad.
- Poca valoración de la educación inicial por parte de algunos padres y docentes de primaria.

## CASO 2: WAWA WASI INSTITUCIONAL

Funciones / Roles	PNWW	Institución privada	Comunidad
Diseño del programa	x		
Selección de población beneficiaria		x	
Selección del personal del programa		x	
Capacitación de RRHH	x		
Financiamiento		x	
Gestión e implementación del programa		x	x
Monitoreo de funciones	x	x	x
Evaluación de logros	x	x	

### Requisitos

- Establecimiento de un convenio donde se delimiten claramente las responsabilidades de cada una de las partes.
- Establecimiento de mecanismos para verificar cumplimiento de los convenios.
- Convencer a la empresa privada de la importancia de la inversión en la primera infancia más allá de temas relacionados a infraestructura o recursos materiales.

### Fortalezas

- Ampliar cobertura del programa.
- Posicionar el tema de primera infancia como tema de interés regional/ nacional.
- Ser un ejemplo de cómo realizar alianzas efectivas entre el sector privado y el Estado.
- Desarrollar un modelo de intervención que puede ser replicado por otros.

### Desafíos

- Inadecuada / incompleta implementación del modelo.
- Incumplimiento de convenios.
- Alta rotación de personal.
- Poco interés de privados en temas de niñez.
- Dificultades en la entrega de la asistencia técnica.

A partir de la revisión de las experiencias de APP a favor de la primera infancia, se encuentra que es muy poco el reconocimiento de la primera infancia como una etapa clave en el desarrollo del individuo. Esto se manifiesta de diferentes formas. Por un lado, como mencionan algunos representantes de Fe y Alegría, los propios padres de familia no valoran la estimulación temprana o educación inicial, ni la consideran necesaria para sus hijos sino que más bien la perciben como “puro juego, por lo que es una pérdida de tiempo”, a diferencia de la educación primaria donde sus hijos aprenden a leer y escribir que son “productos más concretos y prueba de que efectivamente están aprendiendo algo nuevo y útil”. Por otro lado, como manifiestan representantes del sector público con experiencia en APP, es difícil encontrar instituciones privadas que quieran invertir en primera infancia. Las empresas prefieren invertir en experiencias que incluyan a niños mayores ya que consideran que en ellos es más rápido y factible ver los avances de su inversión.

En segundo lugar, los casos analizados ponen de manifiesto que, efectivamente, no existe una sola modalidad de APP y que los roles tanto del sector público como del privado pueden variar dependiendo del tipo de acuerdo, tal como se indicó en la revisión de la literatura al inicio de este informe. Así, mientras en algunos casos el Estado se limita a otorgar recursos financieros como en Fe y Alegría, en otros toma un papel más activo al ser quien brinda los lineamientos de la intervención y realiza la supervisión de la calidad de servicios brindados, como en Wawa Wasi institucional. Sin embargo, en el caso del sector privado el rol parece un poco más homogéneo, ya que suele implementar un servicio o programa y/o el apoyo técnico para capacitar al personal y el monitoreo de dicha implementación.

En tercer lugar, si bien las APP son un contrato entre el sector público y privado, en el caso de la entrega de servicios sociales para primera infancia un aspecto importante es el de involucrar a la comunidad y al nivel local para asegurar el éxito de la intervención y su mantenimiento. Si bien este aspecto no fue mencionado directamente por los entrevistados, la revisión de la literatura lo respalda y entre las APP aquí descritas pueden encontrarse algunos ejemplos. Uno de ellos son las alianzas del Programa Wawa Wasi y los CEI de Fe y Alegría. En el

caso de Wawa Wasi, las madres cuidadoras son madres de la comunidad y los Comités de Gestión (encargados de administrar los recursos del Wawa Wasi) se montan en organismos sociales de base de la comunidad (en el caso de los Wawa Wasi comunales) o son conformados por miembros de la propia empresa privada (en el caso de los Wawa Wasi institucionales). En Fe y Alegría, un paso importante para establecer un CEI es que la comunidad esté de acuerdo y dispuesta a colaborar, por ejemplo, con la refacción del colegio o su construcción.

Las experiencias revisadas en esta sección también sirven para ilustrar que las percepciones acerca de las dificultades de llevar a cabo una APP son diferentes entre los funcionarios de ambos sectores. Así, mientras que funcionarios del Estado involucrados en una APP perciben como uno de sus retos más difíciles hacer que los acuerdos y lineamientos sean cumplidos por la institución privada, como es el caso del Wawa Wasi institucional: en el caso del sector privado, las mayores dificultades son las presiones que reciben de las entidades estatales para tomar determinadas decisiones, como la contratación de personal en el caso de Fe y Alegría.

Asimismo, resulta importante aclarar que si bien las intervenciones aquí presentadas ejemplifican el inicio de la generación de APP en nuestro país, ninguna ha sido planteada para lograr un beneficio económico directo como resultado de la alianza. Este es un tema importante a considerar para el futuro, pues como se vio en la experiencia internacional, a menudo las APP sí involucran fines de lucro por parte del sector privado, aunque regulados en el marco de la alianza.

### **5.3. Percepción de los actores clave sobre el potencial de las alianzas público privadas para atender temas de primera infancia**

Como se señaló anteriormente, los responsables de los principales programas públicos o representantes de políticas de lucha contra la pobreza, representantes de programas privados y público privados fueron entrevistados para conocer sus perspectivas acerca de las APP y su potencial para enfrentar la problemática de la primera infancia en el Perú. En esta sección se presentan los principales hallazgos de las

entrevistas en relación a cinco temas: a) conocimiento sobre las APP; b) aspectos positivos o beneficios de las APP; c) aspectos negativos, riesgos o dificultades en relación con las APP; d) potencial de las APP para hacer frente a la problemática de la primera infancia en el país y e) esfuerzos del Estado por incentivar la participación del sector privado en el desarrollo de intervenciones para la primera infancia.

### *5.3.1. Conocimiento sobre las APP*

Todos los entrevistados manifiestan saber qué es una APP, la mayoría de ellos señala conocer alguna iniciativa público privada orientada a niños entre 0 y 6 años y tienen una idea acerca de los roles que cumple cada uno de los sectores al interior de la alianza. Sin embargo, no todos entienden o definen una APP de la misma manera y algunos entrevistados confunden las APP con otro tipo de iniciativas, como se explicará más adelante.

En opinión de los entrevistados, las APP surgen como una estrategia para mejorar los servicios que brinda el Estado, específicamente la calidad, cobertura y focalización de servicios públicos. Los servicios mejoran, entre otras razones, porque se toma la experiencia del sector privado en materia de gestión de programas o proyectos, que se supone es más eficiente y eficaz que la del Estado. Los entrevistados de ambos sectores comentan la poca capacidad (sobre todo técnica) del Estado para hacer frente a temas de primera infancia. A continuación algunas citas:

“[...] entiendo alianza público privada como la coordinación interinstitucional entre el Estado y sociedad civil [...] para utilizar mejor los recursos. A mí me parece no solo operativizar, sino optimizarlos y yo creo que también es una manera nueva de gerencia de Estado”. Representante de programa privado

“Es poder ofrecer, dotar de recursos a las instancias del Estado para que puedan materializar su política pública, ¿no? El mandato que ellos tienen, digamos, ya sea por rectoría, o ya sea porque tienen un programa de esta naturaleza, muchas veces se ve limitado porque no tienen los recursos, no solamente

estoy hablando financieros sino a veces no tienen un capacitador que los ayude a hacer su plan estratégico, por ejemplo, o la evaluación de su plan anual. Entonces es un poco dar el soporte técnico, financiero, logístico para que ellos puedan cumplir con el mandato que le corresponde por ley”. Representante de programa privado

Los entrevistados del sector privado hacen hincapié en que una APP debe responder a objetivos claros y de largo plazo. Esta idea está presente también entre los entrevistados del sector público aunque no con tanta fuerza. Asimismo, los entrevistados del sector privado enfatizan en la necesidad de que una APP tenga un correlato legal, un conjunto de normas que defina claramente los alcances de la alianza y las responsabilidades de cada parte. Esto responde a cierto temor entre los entrevistados del sector privado de que el sector público pueda desertar de la alianza.

“No sé, será mi sesgo ya que las veces que he estado en el Estado, me gusta que se formalicen, o sea, puede haber acuerdos muy puntuales, muy específicos de colaboración mutua, pero para que se llame alianza, para mí sí debe haber un correlato legal [...] La alianza tiene que mirar de una manera más seria, que realmente haya un compromiso entre ambos para resolver algún tema en particular, ¿no? Y que, de alguna manera, también hasta podamos rendir cuentas, ¿no? De ambos lados, o sea, ¿qué? ¿Cumplimos o no cumplimos? Decimos, ¿sirvió o no sirvió?, ¿Hacemos un cambio, no?”. Representante de programa privado

En relación con lo anterior, los entrevistados del sector privado también hacen hincapié en que para que exista una APP debe haber confianza y compromiso entre los diferentes actores involucrados. Algunos de los entrevistados del sector privado mencionaron, además, que en una APP debe existir igualdad entre ambos sectores al interior de la alianza, de modo que se relacionen como pares y no como si uno (sector público) fuera superior al otro (sector privado, o al revés).

Como se mencionó líneas arriba es importante resaltar que se observa cierta confusión tanto entre entrevistados del sector público como del privado acerca de qué constituye una APP. Existe una tendencia



a pensar que la formación de redes, mesas de trabajo o campañas en las que se reúnen varias instituciones constituyen una APP simplemente porque participan instituciones de ambos sectores.

“Hay numerosas formas de alianza. Incluso hay grupos que tienen reconocimiento oficial mediante resolución ministerial. Hay otras que están dadas por ley como el caso de la CONADENA que instituyó por ley la celebración de la semana por los derechos de los niños del Perú [...] También están las mesas de trabajo como la mesa interinstitucional sobre la Defensoría del Niño, que es liderada por el MIMDES y está integrada por organizaciones sociales de base, Universidad Católica, la Iglesia Evangélica, World Vision, Fe y Alegría [...] Los otros espacios que están formalizados en realidad funcionan como alianzas también [...] porque nos apoyan en muchos momentos para organizar actividades y revisar contenidos y propuestas normativas con validación de instrumentos. Se dan algunos casos donde hemos desarrollado alianzas estratégicas con instituciones en determinados temas como el derecho contra la explotación sexual y comercial infantil [...] Son alianzas para enfrentar determinadas problemáticas, pero no es solo coyuntural, son parte de un proceso”. Representante de programa público

Otra idea que se observa, sobre todo entre los entrevistados del sector privado, es la de conectar la participación de entidades privadas en APP con el tema de responsabilidad social de las empresas.

### *Los roles del sector público y privado*

En cuanto a los roles del sector público en una APP los entrevistados mencionaron los siguientes:

- Definir y difundir la política pública en materia de primera infancia tanto a nivel nacional como regional, definiendo objetivos y líneas de acción claras.
- Supervisar el cumplimiento de esas políticas.
- Monitorear y evaluar los resultados de las intervenciones público privadas que se llevan a cabo a favor de la primera infancia.

- Promover y facilitar la formación de APP, dándoles un marco legal (mencionado específicamente por entrevistados del sector privado).

En relación al rol del sector privado en una APP los entrevistados refirieron:

- Proveer asistencia técnica al sector público.
- Financiar las iniciativas que se diseñen.
- Brindar recursos materiales e infraestructura.
- Gestionar e implementar los programas.
- Vigilar el cumplimiento de los objetivos de los programas (mencionado solo por algunos de los entrevistados del sector privado).

### *5.3.2. Aspectos positivos o beneficios de una APP*

De acuerdo con los entrevistados, los principales beneficios de formar una APP serían los siguientes : a) aumentan el presupuesto así como la cantidad y calidad de recursos (humanos y materiales) destinados a programas a favor de la primera infancia, y b) como consecuencia de lo anterior, permiten ampliar la cobertura de los programas, por ejemplo a zonas rurales o a planos más locales. A continuación una cita que ilustra este punto:

“Positivo porque habría cobertura, mejor cobertura en el sentido que los niños estarían atendidos integralmente, eso es lo que se está buscando, que los niños no estén solos o en riesgo”.

Representante de programa privado

Otra ventaja es que permite mejorar la calidad del servicio que se brinda porque los programas están mejor diseñados y gestionados, y además se evalúan sus resultados. Ello a partir de aprovechar la experiencia del sector privado y su cultura institucional de “hacer las cosas bien”, de manera planificada y organizada a través de un marco lógico. A continuación citas que ilustran este punto:

“Las alianzas ayudan a gestionar y operativizar mejor los recursos del sector público, se puede trabajar con incidencia política (proponer leyes), y se puede llegar a cubrir expectativas y necesidades de la población”. Representante de programa privado

“Si ellos [el Estado] tienen tanto problema para ejecutar cosas, que tomen pues las experiencias de las entidades privadas, que son más operadores ¿no? Y que tienen todas las facilidades para hacerlo, todas las estrategias, todo el *expertise*, y que se haga... Porque el sector público ya nos ha demostrado que no es eficaz, que no es eficiente, no hay buenos resultados”.

Representante de programa privado

Finalmente, otras ventajas mencionadas por algunos de los entrevistados fueron que las APP facilitan el cumplimiento de planes y políticas a favor de la primera infancia y que son una oportunidad para que el sector privado conozca la realidad de la gestión pública para que cuando diseñen propuestas de intervención estas sean sostenibles.

A continuación se presenta una tabla resumen de los principales aspectos positivos de la formación de APP para la primera infancia, según representantes de programas públicos, privados y APP.

**Tabla 13**  
**Resumen de los aspectos positivos de formular una APP**  
**en primera infancia**

Aspectos positivos de APP en primera infancia	Representantes de programas públicos	Representantes de programas privados	Representantes de APP
Aumento de presupuesto	x	x	x
Aumento de calidad y cantidad de recursos (materiales y RRHH)	x	x	x
Ampliación de cobertura	x	x	x
Programas mejor diseñados y gestionados	x	x	x
Evaluación de resultados	x	x	x
Mejor cumplimiento de planes y políticas	x	x	x
Oportunidad para sector privado de conocer gestión pública	x	x	x

### 5.3.3. Aspectos negativos, riesgos o dificultades de una APP

Los entrevistados se expusieron sobre posibles aspectos negativos de formar una APP. En realidad más que aspectos negativos se trata principalmente de temores de los entrevistados (especialmente de los del sector privado) sobre los riesgos o las dificultades que podrían surgir de la formación de una APP. La primera dificultad o aspecto negativo es la falta de planes a largo plazo con objetivos y estrategias claras que orienten la formación de APP. Se percibe entre ellos un sentimiento de falta de dirección, señalan que “no existe una visión de país”, de qué es lo que se quiere lograr. Esta percepción resulta interesante pues, a pesar de que los entrevistados estaban familiarizados con el PNAIA, al parecer no lo ven como un documento de política que pueda guiar las acciones en el campo de la primera infancia. Aquí se muestran un par de citas que ilustran este punto:

“Riesgo [en una APP] sí [existe], ya que la direccionalidad no la tiene el Estado y, sin embargo, las entidades privadas tienen necesidad empresarial de hacer acción social. Aunque sean alianzas no estratégicas, sino muy puntuales; no corresponden a ninguna direccionalidad. Por un lado estarían gastándose los recursos tanto del Estado como de la empresa privada pero no tendrían resultados. Pueden ser ineficientes también sino hay una direccionalidad, una planificación. A mí me da miedo que se crea que automáticamente eso se va a dar si se da la alianza y no es cierto. [...] si no hay direccionalidad, ni con alianza ni sin alianza vamos a ser más eficientes y vamos a obtener resultados. [...] Por esencia la diversidad de las empresas públicas, no solamente diversidad de sectores, sino de presencia geográfica va a ser imposible una planificación nacional. El único que puede poner la planificación nacional es el Estado, darle la proyección más allá de un territorio o de un espacio”. Representante de programa APP

“El problema de la primera infancia no va a terminar con la pobreza.... Son necesarias iniciativas como parte de planes estratégicos a largo plazo. En educación, por ejemplo, en Finlandia

tenían un plan de 15 años no solo era primera infancia. Es necesario un punto de vista sinérgico, integrado a una propuesta mayor que asegure el desarrollo de estos niños para aliviar salud, educación, etc.”. Representante de programa privado

Sobre este mismo aspecto, solo uno de los entrevistados concuerda en esta “falta de visión”. Sin embargo, a diferencia de lo expresado arriba, reconoce la existencia del PEN como documento guía en materia de política educativa a largo plazo. El problema, a su parecer, no radica en la falta de documentos guía sino más bien en la falta de compromiso por parte del Estado en la aplicación de políticas articuladas que tengan como dirección el desarrollo y cumplimiento de los objetivos futuros plasmados en el PEN. Si bien reconoce que existen esfuerzos de gobiernos regionales y locales por adaptar el PEN a sus propias realidades y necesidades educativas, por lo general estos responden a intenciones políticas más que de desarrollo. Esta falta de acciones articuladas y dirigidas a un objetivo común por parte del Estado permitió, por ejemplo, que la oferta de educación superior por parte del sector privado haya crecido exponencialmente sin necesariamente responder necesidades de desarrollo local o a parámetros de calidad. A continuación se presenta la cita.

“La pregunta es ¿esas universidades en función de qué se han creado? ¿Hay un proyecto de desarrollo regional, local o simplemente en función del desarrollo de la cuenta corriente del promotor? Eso es fatal en un país, es un crimen en nuestro país. Es lamentable, no hay proyecto de país, no se aplica un Proyecto Educativo Nacional, se crean universidades por doquier. ¿En función de qué se explota el sentimiento del común de la gente, que ve con justa razón que la educación es una oportunidad para salir del pozo?”. Representante de programa público

Otra preocupación de los entrevistados es la alta rotación de funcionarios al interior del sector público. En su experiencia, cuando sale un funcionario clave del Estado, a menudo se truncan los planes en los que se había avanzado, precisamente por esta falta de respeto a los acuerdos o planes de largo plazo debido a consideraciones políticas. A continuación una cita que ilustra este punto:

“Cuando cambia el alcalde y cambia la voluntad, la política... [El nuevo alcalde] podría tener poco compromiso, seguir apoyando el proyecto, o querer cambiarlo. Por ejemplo, en la alcaldía de Jesús María se hizo una ludoteca muy bonita, de este tipo que te hablo municipal, con ayuda de la comunidad, y cambió el alcalde y decidió que la ludoteca no iba e hizo otra cosa ahí. [...] El Estado debería asegurar que todo lo educativo, todo lo que sea en bien de la infancia y de la educación debe de quedar o permanecer y no quitarse por la voluntad que tiene un alcalde u otra autoridad. O sea se debe asegurar que los niñas y niños de la comunidad tengan atención educativa, salud, de protección”. Representante de programa privado

Los entrevistados también mencionaron la falta de articulación entre instituciones. En el caso del Estado, los entrevistados señalaron que falta articulación entre los diferentes sectores. En el caso de las instituciones privadas y de los programas público privados, faltaría articulación entre intervenciones y/o instituciones. En ambos casos, esta falta de articulación lleva a una duplicidad de esfuerzos. Aquí algunas citas que ejemplifican este punto:

“Tiene que haber una articulación intersectorial entre MIMDES, MINEDU, sector salud; que entre todos se hablen y hagan planes juntos porque el niño no es desmembrado, el niño es un ser integral, y también articulación entre la sociedad civil para que hagamos sinergia y entre sectores como organización civil”. Representante de programa privado

“Yo creo que seguimos fragmentados [...], [nuestra intervención] no se conecta con los programas del Estado que están interviniendo en la zona, entonces yo puedo estar en una misma zona pobre o de extrema pobreza donde está el programa CRECER o está JUNTOS [...] y además la condición para que reciban eso es que los manden los niños a la escuela, pues yo intervengo en la zona y no me contacto ni me conecto ni con la organización comunal ni con las autoridades del Estado

para decirles: oye, acá hay una oferta educativa y por lo tanto esos padres que tú solo estás viendo que vayan a la primaria vayan también a este servicio que yo estoy creando para la primera infancia”. Representante de programa privado

Los entrevistados con experiencia en APP señalan como una dificultad de la implementación de APP que exista corrupción en la administración pública. Asimismo, refieren que hay una tremenda burocracia que pone trabas a lo que se quiere hacer.

“¿Por qué la gente busca aliarse con Fe y Alegría? y me lo dicen, no quiero aliarme con el Estado. Cuando hubo el terremoto de Ica, me pasó, tuvimos un aluvión de ayuda, que ya yo sabía que los colegios estaban todos destruidos... los colegios del Estado. Yo ya tenía arreglado el colegio y habíamos hecho dos colegios más. Yo no necesitaba más financiamiento, ni podía manejar más financiamiento de las empresas. Y yo le dije a las empresas, bueno ayuden ustedes directamente a tal escuela, a tal escuela, son públicas [y ellos respondieron: bueno] con tal de que sea través de ustedes.... e hicimos trabajos, reconstruimos colegios públicos, totalmente estatales a través de Fe y Alegría”. Representante de programa APP

Otros temores respecto de la formación de APP son la desconfianza de representantes del sector privado respecto de la eficacia del sector público y su poca capacidad técnica en materia de primera infancia. Por ejemplo, en los gobiernos regionales visitados no existen especialistas en primera infancia. Esta desconfianza alimenta su temor de que el sector público no cumpla con las alianzas o acuerdos que se firmen. A esto se suma como temor la posibilidad de que, dada la alianza, el Estado se desentienda de su responsabilidad con la población porque ellos están interviniendo.

Cabe resaltar que solo uno de los entrevistados mencionó como posible riesgo de la formulación de APP el que estas debiliten al Estado y puedan derivar en la privatización de servicios, al fortalecer al sector privado y recortar cada vez más el rol del Estado. Acerca de este punto el entrevistado comenta:

“[...] cierto que se necesita un apoyo [...] pero es riesgoso cuando se hace con la visión que el Estado por esa vía va a seguirse

desentendiendo de la primera infancia como se desentiende del resto del sector educación y, por otro lado, el sector privado como es natural, no solamente va a querer seguir quedándose sino afirmando y creciendo y por esa vía tendríamos el riesgo de una privatización. No de inmediato sino progresivo porque estaría recurriendo al mecanismo de seguir estrechando el presupuesto para la educación inicial y con el argumento que se necesita el apoyo de seguir creciendo por otro lado, ese es un riesgo, ahí es mi opinión, habría que seguir insistiendo que se plantee en el Proyecto Educativo Nacional que el sector privado debe apoyar, contribuir, ayudar, participar. El Estado debe tener un rol protagónico, debe mantener y ampliar su rol, debe recuperar su rol en la educación no puede abandonarlo [...] ni tampoco ponerse de costado”. Representante de programa público

En opinión de este entrevistado, sería preferible que se invirtiera recursos en el fortalecimiento de habilidades del propio Estado de manera que este no tenga que depender de la intervención del privado en temas de gestión de servicios para primera infancia. A continuación se presenta una cita que ilustra este punto de vista.

“[...] El sector privado indudablemente va a tratar de ampliar su nivel de ganancia, es una cuestión co sustancial, eso no se le puede impedir [...]. Un empresario de la educación busca hacer empresa con la educación [...] gestión tras gestión, año tras año, buscará efectivamente más rédito [...] pero ¿hasta dónde el Estado estará en condiciones de seguirle solventando sus ganancias? ¿Por qué el Estado, ese rédito, ese plus y esa ganancia no lo invierte mejor en capacitar su gestión, su manejo, su administración para no terminar dependiendo de los privados?”. Representante de programa público

Otra dificultad mencionada por algunos entrevistados del sector privado es la existencia de “celos profesionales” entre las instituciones públicas y privadas que podrían participar en una APP. Algunos entrevistados del sector privado incluso hicieron referencia a problemas éticos porque las instituciones que participaban de una alianza no respetaban



(reconocían) la “autoría de las intervenciones”. Por último, algunos representantes del sector privado mencionaron que el discurso del actual gobierno contra las ONG no favorece la formación de APP a favor de la infancia.

Desde el lado de los funcionarios públicos también se observan algunos temores respecto de la formación de APP. En primer lugar, en el Estado existen funcionarios que “ven con malos ojos” que una empresa privada sea responsable de entregar un programa social y se oponen, por principio, a la formación de APP relacionadas con la primera infancia.

A los entrevistados del sector público que no muestran rechazo a la idea de formar APP, les preocupa que las empresas privadas estén más interesadas en invertir en temas ambientales que en temas de primera infancia. Otros resaltan que, aunque hay empresas que atienden temas educativos, normalmente prefieren trabajar con niños mayores (de primaria o secundaria), por las razones mencionadas anteriormente. De hecho, algunos de los entrevistados mencionaron que la educación inicial es un tema al que, muchas veces, ni los propios padres de familia le prestan atención.

Finalmente, en opinión de un par de entrevistados del sector público, un reto es la definición de indicadores observables y medibles que permitan evaluar si los objetivos de una APP se han logrado. Al respecto, algunos entrevistados mencionaron como riesgo el hecho de que las fundaciones o cooperaciones técnicas que financian proyectos o propuestas no las evalúan de manera adecuada, por lo que finalmente se realiza un trabajo desarticulado en el que prima la corrupción.

A continuación se presenta una tabla resumen de los principales riesgos o debilidades en la formulación de APP en primera infancia según representantes de programas públicos, privados y APP.

Tabla 14

**Resumen de los riesgos o debilidades de formular APP en primera infancia**

Riesgos o debilidades de APP en primera infancia	Representantes de programas públicos	Representantes de programas privados	Representantes de APP
Falta de planes a largo plazo con objetivos y estrategias claras que orienten la formación de APP	x	x	x
Alta rotación de los funcionarios públicos	x	x	x
Falta de articulación entre sectores	x		
Falta de articulación entre intervenciones y/o instituciones	x	x	x
Duplicidad de esfuerzos	x	x	x
Corrupción de la administración pública			x
Burocratización de la administración			x
Debilitamiento del rol del Estado y privatización	x		

*5.3.4. Potencial de APP para enfrentar la problemática de la primera infancia*

A pesar de todas las preocupaciones y temores de los entrevistados sobre la formación de APP, la mayoría coincide en señalar que podría ser una estrategia útil para mejorar los servicios que se brindan a la primera infancia por las siguientes razones:

- Las APP harían posible brindar una atención integral a la niñez en la medida en que una alianza congrega a instituciones y profesionales de diferentes sectores y especialidades (salud, nutrición, educación, etc.); de acuerdo con la investigación

internacional serían las intervenciones integrales las que obtienen mejores resultados (Engle et al. 2007).

- Las APP ayudarían a cerrar las brechas existentes actualmente. Por ejemplo, brechas entre niños que acceden a programas educativos o de estimulación públicos en comparación a sus pares que acceden a servicios privados de mejor calidad, así como brechas entre niños provenientes de zonas urbanas y rurales.
- Las APP permitirían dar sostenibilidad a las intervenciones a favor de la primera infancia porque se fijan compromisos a largo plazo.
- Finalmente, promover las APP a favor de la primera infancia haría más visible la problemática de la infancia y la niñez.

A continuación se presentan dos citas que ilustran las percepciones acerca del potencial de las APP para enfrentar la problemática de la primera infancia:

“Yo creo [que el potencial de una APP es] cerrar las brechas de atención que requieren los niños en un periodo más corto de lo que uno pudiera esperar del Estado [...] Creo que hemos vivido engañados pensando que el sector público solo puede resolver los problemas y creo que nos hemos quedado ahí donde puede llegar, un mínimo, más allá de sus narices y más allá no lo estamos viendo y no se ve, entonces hay que resolver con las fuerzas que existan, pidiendo que también se organice esta oferta privada”. Representante de programa público

“Yo creo que una es la sostenibilidad o sea lograr que realmente haya intervenciones más sostenibles, más duraderas, y de ambos lados. [...] A nosotros, por ejemplo, nos ha sorprendido. [...] Las alianzas dan sostenibilidad a las intervenciones. Es un compromiso que va más allá del plano inmediato, sino de largo plazo, ¿no? Es mayor efectividad”. Representante de programa privado

### *5.3.5. Esfuerzos del Estado por incentivar la participación del sector privado en el desarrollo de intervenciones para la primera infancia*

Como parte del estudio, se preguntó a los entrevistados si consideraban que el Estado promovía la participación del sector privado en

temas de primera infancia. Esto como posible indicador acerca del interés del Estado por generar e incentivar las APP para atender esta problemática en el futuro.

Los resultados fueron bastante interesantes ya que las percepciones variaron según la experiencia profesional de los entrevistados. Por un lado, los representantes de programas APP y del sector público consideraron que el Estado sí promueve la participación del sector privado en actividades relacionadas con la primera infancia. Sin embargo, también reconocen que no necesariamente ha sido efectivo a la hora de regular esta participación o de comunicar su intención, por lo que estos impulsos se pierden en niveles intermedios de gobierno, y que no goza de una buena imagen, por lo que algunos prefieren no involucrarse en una actividad con el gobierno central. A pesar de todo, en general reconocen que el Estado se encuentra abierto a convenir con la sociedad en temas relacionados con la lucha contra la pobreza.

Uno de los entrevistados afirma que han existido estrategias claras por parte del Estado para promover la participación del sector privado. Una de ellas, por ejemplo, ha sido el Decreto Legislativo N° 882 promulgado en el año 1996 que alienta la inversión privada en educación en todos sus niveles. Sin embargo, en opinión de este entrevistado, dicha medida no contó con reglas claras que regularan la participación del sector privado ni tampoco fue supervisada pertinentemente por el Ministerio de Educación (salvo la presentación de informes) para observar las condiciones en las que funcionaban estos centros educativos o institutos privados.

“En los últimos tiempos la precariedad con la cual asistía el Estado a la educación se ha visto fuertemente mellada sobre todo a mediados de los noventa cuando se alienta abiertamente la inversión en el sector educación. Nunca estuvo prohibida pero se les dio gollerías precisamente por la concepción de que la educación es un servicio que se puede comprar o vender [...] Hoy globalmente tenemos [...] por ejemplo, casi 112 universidades con cerca de 700 filiales en el sector superior, un número inmanejable de institutos superiores [...]” Representante de programa público

En el caso de los representantes de programas privados y públicos, la mayor parte coincide en afirmar que los esfuerzos del Estado por convocar al sector privado son reducidos. Ello depende más bien de la experiencia anterior de los funcionarios públicos en determinados sectores, ya que quienes afirman que existen esfuerzos o motivaciones en ciertos sectores hacen referencia a personas específicas que provienen del sector privado pero que se encuentran actualmente desempeñando cargos públicos. Algunos ejemplos brindados fueron el caso de la anterior ministra de la Mujer y Desarrollo Social, Carmen Vildoso<sup>16</sup>, quien tiene experiencia previa en el sector privado y a quien reconocen como un interlocutor más accesible, o Carmen Vásquez de Velasco, quien luego de una experiencia en el sector privado fue directora de la Dirección de Educación Inicial del MINEDU por varios años; y después de eso se desempeñó como Gerente de Pro Niño de la Fundación Telefónica y luego regresó nuevamente al sector público como Directora del INABIF hasta julio de 2009. A continuación una cita que ilustra este punto:

“Me imagino una señora como Carmen Vildoso que ahora es ministra y antes de ONG y ha estado en muchas reuniones con nosotros, es más fácil por ejemplo obtener una cita con ella y decirle ‘oye, mira, esto lo hemos estado luchando hace 10 años’; por lo menos que lo discuta, que lo vea, es más permeable incluso para eso [...] Cuando entra una persona que de repente conoce ese mundo, que está ahí, que de repente no esté en ONG o esté en empresa privada, le da otro matiz. Una Carmen Vásquez de Velasco, por ejemplo: ella es profesora de educación inicial hemos estado trabajando juntas, entró de Directora Nacional de Educación Inicial y le dio otro matiz, era su prioridad. Mira, aquí hay experiencias ya validadas con ONG, tomemos eso, revisemos eso; bueno luego salió de allí [...] y se fue a Pro Niño llevó esa experiencia a Telefónica y ahora parece que regresa a Wawa Wasi, entonces [...] ya sabe el trabajo con la pequeña empresa y con la empresa privada

---

16 Ministra de la Mujer entre octubre de 2008 y junio de 2009. Ejercía el cargo de ministra al momento en que se realizó el estudio.

[...]. Yo pienso otra vez estando en el Estado [...] ya se le abrió el abanico de las empresas, va a tener mayores posibilidades, competencia para hacer gestiones de allí, por eso te digo lo que te permite personas que están sensibilizadas”. Representante de programa privado

Finalmente, un aspecto en el que concuerdan algunos entrevistados tanto de programas APP (como en el caso de Wawa Wasi institucional) como de sectores o programas privados es que el trabajar con el Estado no es atractivo debido a una serie de trabas burocráticas y administrativas que finalmente impiden canalizar de manera efectiva la colaboración proveniente del sector privado. Acerca de ello se presentan algunas citas que, si bien no se refieren a APP, revelan experiencias negativas de trabajar con el Estado que finalmente podrían obstaculizar los esfuerzos por incentivar la participación del sector privado y la formación de APP.

“[...] Nosotros por ejemplo, [...] hicimos un convenio con el Estado pero no como este sino que nos daban solamente la administración, o sea el terreno, el colegio era del Estado y fue horroroso porque nosotros conseguimos dinero para construir el colegio, pero no lo pudimos hacer. Ya terminamos, ya rompimos relaciones porque no se puede, porque es demasiado engorroso el trámite [...] en ese convenio [...], el terreno era del Estado, la infraestructura del Estado y aunque nosotros le brindamos dinero para construir, tenía que ser según su plano, tenía que ser según su mente... y cuando ellos quisieran. Entonces no nos dieron las facilidades [...]”. Representante de programa APP

“Cuando tú tienes un proyecto, coordinas con ellos [el Estado] y ni siquiera si les interesa hacen la alianza. Te dicen bien, nos parece bueno, ni siquiera te contestan con un documento formal [...]. Y para sacar un convenio con ellos es difícilísimo. Te voy a poner un ejemplo. Venimos trabajando con la Asociación Atocongo [...] en el cono sur, y con ellos, que ven la parte educativa, estuvimos trabajando en tres colegios de Villa María del Triunfo por tres años seguidos en educación en valores [...]

Entonces, trabajamos con estos colegios, primaria, secundaria, inicial, con sus docentes, los padres de familia y los niños. Se hicieron lindos cambios desde la higiene, la limpieza, los murales, los tachos de basura, los salones, normas de convivencia, el trato con los niños [...]. Bueno, la UGEL fue desde que se presentaron las propuestas, se hicieron reuniones, asistió a los talleres. ¿Tú crees que alguna vez concretaron el convenio? Nunca se pudo [...] Todo pasamos, todo estaba perfecto, entonces yo no entiendo [...]. Sin embargo, no pudimos continuar porque la UGEL no nos dio el convenio y Asociación Atocongo no quería trabajar sin convenio”. Representante de programa privado

### *5.3.6. Agenda para fortalecer las APP orientadas a la atención de la primera infancia*

Frente a la falta de una normativa que regule la futura formación de APP para la entrega de servicios para la primera infancia, cabe la pregunta de cuáles serían los requisitos para que estas se concreten. Este apartado resume las apreciaciones de directores y representantes de programas públicos o de representantes de políticas de lucha contra la pobreza, representantes de programas privados, público privados y representantes de gobiernos locales acerca de los pasos que ellos consideran clave para sentar las bases para la generación de APP a favor de la primera infancia.

En primer lugar, a un nivel macro, un representante del sector público señala la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión del Estado y de la adquisición de una visión de país a través de la adopción de las metas a largo plazo trazadas en el PEN. Ello supone un proyecto de país en el que cada sector debe tener claros sus roles, sus alcances y límites. Un Estado fuerte con objetivos educativos claros tendría la capacidad de evaluar las alianzas existentes y certificarlas si beneficiaran a la población. En esta misma línea, tanto los representantes de programas APP como los de programas públicos sostienen que es necesario que el Estado ejerza su rol normativo, generando políticas y planes a mediano y largo plazo que permitan la creación de APP a favor de la primera infancia.

En un nivel más operativo, vinculado con la formulación misma de APP, entrevistados representantes de los diferentes programas y el gobierno local coincidieron en señalar que un requisito importante es una clara definición de factores como a) los objetivos de la APP; las metas y los intereses de cada una de las partes, b) los procedimientos, c) los roles que asumirá cada uno de los aliados, d) el tiempo en el que se quiere cumplir con los objetivos y e) el contexto en el que se llevará dicha alianza. Asimismo, representantes de programas privados afirman que es importante que se designen interlocutores válidos en cada sector.

Un aspecto en el que coinciden tanto representantes de programas privados como público privados es en la necesidad de reconocer que existe dificultad para trabajar con el Estado, por lo que es necesario mantener buenas relaciones y aprender a hacer un trabajo concertado que combine los intereses del sector privado y el público para una agenda común. Inclusive un representante de un programa APP recomienda que se tenga a una persona encargada específicamente de realizar las coordinaciones con el Estado (lo que en el fondo no solo refleja la importancia y lo delicado del tema sino también la cantidad de tiempo que hay que dedicarle a las coordinaciones y trámites entre sectores).

Adicionalmente, tanto los representantes de programas APP como los privados, le atribuyen a la población un rol en la supervisión de la labor que realiza la APP, la distribución de los recursos, etc. Ello supone un sistema de información transparente que le permita a la población saber cómo se están dando los procesos y los reconozca como interlocutores válidos, con voz para opinar y comentar al respecto.

Un tercer nivel sería el momento posterior al cierre de una APP. El representante de un programa público menciona que es necesario prever la sostenibilidad del servicio luego de finalizada la alianza, si es que eventualmente pasara a manos del Estado.

Finalmente, un representante del sector público menciona como primer paso la importancia de generar esfuerzos de comunicación que vayan introduciendo el tema de APP para la atención de la primera infancia, de modo que se ponga en la mesa de discusión y se reflexione acerca de las ventajas de este tipo de alianzas. A continuación se presenta la cita que ilustra este punto:



“Yo creo que esos dos son los temas fundamentales para que se ponga a funcionar este tema [de APP] obviamente con una normatividad y legislación, que de pronto puede costar inicialmente el esfuerzo de posicionarla a nivel legislativo pero si hay una corriente de opinión muy fuerte de grupos de sectores; de grupos de formuladores de políticas, incluso de población, la norma pues es muy fácil, pero si alguien la quiere simplemente poner va a haber más rechazo. Yo creo que hay que trabajar esos espacios de ir formando corriente de opinión y de que estos elementos incluso sean solicitados por grupos de usuarios ¿no? Necesitamos un servicio de este tipo con algunos ejemplos que hayan ido formulándose o piloteándose”. Representante de programa público



## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El desarrollo humano es un proceso continuo y multidimensional que requiere que los niños dominen niveles cada vez más complejos de movimiento, pensamiento, sentimientos y relación con los demás, lo que lo convierte en un proceso integral. Por esta razón se deben tener en cuenta un conjunto de factores, pues las condiciones del desarrollo en la primera infancia son sumamente importantes en etapas posteriores (Myers 1993). A partir de este reconocimiento y con el objetivo de asegurar mejores condiciones de desarrollo para los niños y niñas de nuestro país existe actualmente una gran variedad de programas orientados a los niños entre 0 y 6 años. Dichas iniciativas provienen principalmente del Estado, aunque hay también algunos programas privados orientados a poblaciones de escasos recursos.

En cuanto a los programas del Estado, si bien las edades cubiertas por estas iniciativas van en el rango de los 0 a los 5 años, la matrícula en los centros formales y no formales se concentra en la población de 5 años y va disminuyendo hasta la población entre 0 y 12 meses, donde es casi nula. Ello revela la poca importancia que se le da a los primeros años de vida, a pesar de la existencia de documentos, como el PNAIA o Educación Para Todos, en los cuales se explicita que las condiciones para el desarrollo integral deben brindarse desde la concepción e involucran no solo el ambiente familiar, sino también el comunal o institucional. Asimismo, los programas ofrecidos suelen ser de educación formal y concentrarse en zonas urbanas, aunque también hay algunas iniciativas no formales en zonas rurales. Si bien la oferta de programas educativos no formales permite que la diferencia de acceso a educación inicial entre niños de zona urbana y rural no sea muy amplia, esta distribución de programas educativos formales y no

formales supone un patrón de inequidad en el acceso a la educación inicial, ya que es justamente en zonas rurales donde se dan los mayores índices de pobreza en el Perú y donde se invierten menos recursos al proveer un servicio no formal.

Adicionalmente, al analizar los factores que se asocian a la asistencia de niños entre 3 y 5 años a educación inicial se obtiene que la edad de los niños (+), el grado de educación de las madres (+), el número de hermanos menores de 18 años (-), el gasto per cápita de la familia (+) y el que exista un cuidador potencial en el hogar diferente de la madre (-) son estadísticamente significativos. Estos factores se hayan relacionados a las condiciones de pobreza en las que viven tanto el niño como su familia, ya que niños de áreas rurales con madres de menor educación y mayor número de hermanos de la misma edad, probablemente tengan menores posibilidades de asistir a educación inicial. Ello reafirma la clara posición de desventaja en la que se encuentran estos niños, ya que el habitar en zona rural y tener menos recursos económicos no solo implica una mayor posibilidad de recibir un servicio de educación inicial no formal sino que disminuye las posibilidades que estos niños tienen de asistir a inicial. Finalmente todos estos factores se traducen en menores oportunidades para un desarrollo exitoso.

Frente a este contexto y ante la necesidad de mejorar el acceso y calidad de los programas focalizados en el desarrollo infantil temprano es que se plantea la posibilidad de formular alianzas público privadas para la provisión de servicios a la primera infancia. Sin embargo, es importante considerar que la evidencia empírica revisada en este estudio arroja evidencia mixta acerca del impacto de las APP. Esto se debería no solo a problemas metodológicos (por ejemplo, autoselección) sino también a que especialmente en educación, resulta difícil atribuir resultados exitosos de los estudiantes únicamente al tipo de gestión (público, privado o público privado) sin tener en cuenta factores de contexto de los estudiantes, sus familias y la comunidad. En este sentido no se plantean las APP como solución, sino como posible alternativa a explorar frente a las necesidades de la primera infancia.

En nuestro país, el tema de las APP ha sido poco trabajado y probablemente su referente más conocido es su aplicación en infraestructura.

Debido a ello no existe un marco legal para la formación de APP en programas sociales, menos aún para proyectos orientados específicamente a promover el desarrollo de niños y niñas entre 0 y 6 años. El antecedente más cercano es un reciente decreto legislativo, la “Ley Marco de Asociaciones Público Privadas”, donde se contempla el desarrollo de este tipo alianzas para inversiones en infraestructura y servicios públicos (como aeropuertos y terminales portuarios).

Debido a esta falta de marco legal, la aplicación de APP en servicios para niños y niñas entre 0 y 6 años es bastante nuevo, aunque existen programas a favor de la primera infancia en el Perú que podrían ser considerados como alianzas público privadas (Programa Wawa Wasi institucional, Proyecto Ichispalla, centros de educación inicial de Fe y Alegría y las cunas públicas de gestión privada del MINEDU). Sin embargo la formación de APP orientadas a este grupo etario aún se encuentra en una etapa incipiente en el país en cuanto a número de programas y cobertura.

Entre las alianzas público privadas encontradas en nuestro país, destacan el Programa Wawa Wasi institucional, los centros de educación inicial Fe y Alegría, y el Proyecto Ichispalla. La experiencia de estos programas coincide con la literatura al sugerir que no existe una única definición de APP. De nuevo, es importante señalar que existen múltiples posibilidades para la formulación de estas alianzas, según el nivel de participación de cada sector y de las características de los procesos y estrategias acordados como responsabilidad de cada uno. Establecer una taxonomía de APP escapa a los objetivos del presente estudio, ya que la finalidad es generar una primera aproximación acerca de las APP y su posible uso en la entrega de servicios sociales destinados a la primera infancia. En este sentido es necesario discutir cuál es la definición de APP que mejor se ajusta a las necesidades de desarrollo del Perú así como las características de la gestión estatal y el tipo de servicio otorgado.

A pesar de que la formulación de APP para proyectos orientados a la primera infancia no se ha desarrollado en el país, la mayor parte de actores clave entrevistados en este estudio está familiarizado con este tipo de alianzas que, en su opinión, pueden ser una estrategia para

mejorar los servicios que brinda el Estado, específicamente la calidad, cobertura y focalización de servicios públicos. Existen también representantes que consideran que la provisión de servicios públicos, como los destinados a primera infancia, es responsabilidad ineludible del Estado y que el sector privado tiene un rol más bien de colaboración y apoyo por medio de acuerdos concretos. Estos puntos de vista reflejan la necesidad de un debate previo acerca de los alcances y límites del rol del sector público y del privado.

Adicionalmente, si bien por definición las APP incluyen al sector privado y al público, en el caso de la primera infancia debería también involucrar a otros actores relevantes, principalmente a los representantes de la comunidad y padres y madres de familia de los lugares donde se implementen programas (tal como se señala en documentos de política como el PNAIA o Educación Para Todos). Las experiencias de APP encontradas en el Perú, como los Wawa Wasi y los centros de educación inicial Fe y Alegría, rescatan este componente e incluyen esta participación como fundamental para el desarrollo de sus intervenciones. La participación de la comunidad no solo permite que los diferentes actores se involucren y perciban la importancia de trabajar por la primera infancia, sino que generan un sentido de compromiso y responsabilidad que los convierte en partícipes del éxito y mantenimiento del programa. Ello podría finalmente empoderar a la comunidad, de manera que esta posteriormente asuma un rol de supervisión y se convierta en un agente ante el cual también se deba rendir cuentas.

En nuestro país, entre los logros que las APP mencionan que han obtenido se encuentran el haber mejorado los lineamientos de su intervención y sus capacidades técnicas con el tiempo y, en algunos casos, haber obtenido mejoras cualitativas en el desarrollo de los niños y el empoderamiento de personas de la comunidad. En cuanto a las dificultades, los representantes de estos programas mencionan el incumplimiento de convenios y lineamientos, problemas de presupuesto e infraestructura, dificultades para realizar actividades de campo debido al difícil acceso a las zonas, falta de interés por parte de los padres por el tema de primera infancia y falta de articulación para un trabajo intersectorial.

Entre los principales beneficios de la formación de APP los entrevistados reconocen los siguientes: a) aumentar el presupuesto así como la cantidad y calidad de recursos (humanos y materiales) destinados a programas a favor de la primera infancia; b) ampliar la cobertura de los programas, por ejemplo a zonas rurales; c) mejorar la calidad del servicio que se brinda porque los programas están mejor diseñados y gestionados, y se evalúan sus resultados; y d) facilitar el cumplimiento de planes y políticas a favor de la primera infancia.

Sin embargo, también mencionan que existen dificultades y riesgos para formular asociaciones público privadas, especialmente los entrevistados del sector privado. De acuerdo con los entrevistados, los principales aspectos que pueden dificultar la formación de APP, y que por lo tanto deberían ser tomados en cuenta en cualquier debate sobre el tema, son a) la falta de planes a largo plazo con objetivos y estrategias claras que orienten la formación de APP a favor de la primera infancia; b) la alta rotación de funcionarios al interior del sector público que muchas veces trunca los planes avanzados, precisamente por esta falta de planes a largo plazo; c) la falta de articulación entre instituciones que lleva a una duplicidad de esfuerzos (en el caso del Estado, entre los diferentes sectores; y en el caso de las instituciones privadas y de los programas público privados, entre intervenciones y/o instituciones); d) la falta de un marco legal que defina claramente los alcances de la alianza y las responsabilidades de cada parte y e) la posibilidad de que las APP debiliten el rol del Estado hasta el punto de que estos servicios sean privatizados. En cuanto a este último punto, un entrevistado señaló que quizá se debería invertir primero en el fortalecimiento y capacitación de la gestión pública antes de plantear alianzas mediante las cuales el sector privado asuma aquello que es materia del Estado.

Asimismo, aunque los entrevistados no lo plantean directamente, un riesgo es que las alianzas en lugar de combatir la inequidad en la primera infancia, la profundicen tal como lo plantea la literatura revisada. Ello podría ocurrir sobre todo si los servicios otorgados por las APP se concentraran en una zona en particular, en Lima por ejemplo. Tal como lo menciona un entrevistado, la búsqueda de mayores utilidades por parte del privado podría también afectar la calidad del servicio otorgado. De

ahí la necesidad de una política clara y de largo plazo, así como una gestión fuerte que diseñe indicadores de calidad del servicio y supervise la aplicación de intervenciones APP. Ello supone una reformulación de los roles del Estado a nivel institucional que, si no es llevada de manera adecuada, podría degenerar en corrupción, según lo planteado en la literatura.

A pesar de estas dificultades o riesgos, la mayor parte los entrevistados considera que la formación de APP podría ser una estrategia útil para mejorar los servicios a la primera infancia puesto que a) permitiría brindar una atención integral a la niñez dado que una alianza congrega a instituciones y profesionales de diferentes sectores y especialidades; b) ayudaría a cerrar las brechas existentes actualmente entre los niños (por ejemplo, aquellas que existen entre niños de zonas urbanas y rurales, o de centros públicos y privados); y c) permitiría dar sostenibilidad a las intervenciones a favor de la primera infancia porque estas fijan compromisos a largo plazo. Aunque en menor proporción, también existe la percepción de que sin un Estado con capacidad de gestión fuerte, el surgimiento de APP podría representar la pérdida de control por parte del Estado, quien al verse incapaz de cumplir con su responsabilidad de dotar de servicios a la población delegaría esta función en las APP. Ello podría finalmente conllevar a una evasión de responsabilidades por parte del Estado y, en casos extremos, resultar en la privatización de los servicios.

En cuanto a la disposición del Estado para la formulación de APP (estimada a partir de la estimulación que brinda al privado para participar en servicios o iniciativas relacionados a primera infancia), encontramos resultados mixtos. Por un lado, quienes tienen experiencia en APP, mencionan que sí hay disposición por parte del Estado pero que esta no se comunica de forma eficaz y que la posibilidad de asociarse con el Estado es poco atractiva para buena parte del sector privado (en esto concuerdan tanto los entrevistados de APP como los del sector privado). Asimismo, uno de los entrevistados mencionó que sí han existido incentivos para la participación del sector privado en educación, pero no han sido adecuadamente monitoreados y regulados por el Estado. Ello generó una explosión de la oferta de servicios públicos, en el caso del sector



educativo superior, que creció sin responder a un plan de largo plazo que tuviera en cuenta las necesidades de desarrollo del país y sin cumplir con condiciones de calidad. Por otro lado, la percepción de los representantes de programas privados es que no hay iniciativa del gobierno central y que, cuando existe, es porque quienes ocupan cargos clave en el sector público son profesionales que provienen del sector privado y que, por lo tanto, son más abiertos a este tipo de iniciativas.

Como agenda futura, entre los requisitos que los entrevistados mencionaron para sentar las bases de la formación de APP dedicadas al tema de primera infancia se encuentran la formulación de políticas a largo plazo; el compromiso del Estado con el cumplimiento de dichos lineamientos; el fortalecimiento de la gestión estatal; la definición clara de objetivos, roles, procesos, tiempos, financiamiento, indicadores de evaluación, contexto de la APP, etc.; aprender a trabajar con el Estado de manera concertada; brindar a la población civil un rol más activo en materia de *accountability*, e iniciar actividades de comunicación que permitan que los formuladores de política y la población civil se vayan familiarizando con el tema para posteriormente dar la normativa correspondiente.

Finalmente, un posible punto de desacuerdo para la definición de APP y del marco legal para la entrega de servicios sociales, son los fines de lucro del sector privado. Si bien este punto no es conflictivo para los servicios de infraestructura o servicios públicos, en el caso de la entrega de servicios sociales podría no ser aceptado por un sector de la población. Como se dijo antes, las APP para servicios sociales en primera infancia presentados en este informe involucran a un sector privado que no busca lucrar. Por esto, la definición de si las APP podrían tener fines de lucro o deberían mantenerse en el marco de lo que existe actualmente es fundamental a la hora de concebir su aplicación en nuestro país.

A partir de la información generada en este estudio, se plantean las siguientes recomendaciones para ir sentando las bases del desarrollo de APP a favor de la primera infancia en el Perú:

- (1) Llevar a cabo esfuerzos de comunicación social de la idea de APP. Ello implica definir claramente en qué consiste una APP, sus características, los tipos de APP que pueden existir, en qué áreas pueden resultar provechosas y establecer los posibles roles

que el sector privado y el público se adscribirían en este tipo de alianza, así como difundir esta información entre las audiencias relevantes (como los entrevistados en este informe o sus colegas en otras instituciones). A partir de lo encontrado en el estudio, habría que diferenciar las APP de otro tipo de iniciativas como mesas, redes, etc., que si bien son espacios de discusión y concertación entre el sector público y el privado, no constituyen una alianza en el sentido en que han sido descritas en este informe y en los términos de referencia que lo motivaron. Asimismo es importante diferenciarlas de términos como privatización, que es un instrumento diferente. Dentro de la campaña de comunicación social sería importante compartir las experiencias de APP a favor de la primera infancia que ya existen en nuestro país, que ayuden a aclarar la idea de APP y muestren que cada alianza tiene sus propios matices.

- (2) Analizar las fortalezas y debilidades de nuestra propia gestión pública con el objetivo de establecer si, dadas las condiciones actuales, las APP beneficiarían a la primera infancia o ampliarían las brechas existentes. Tal como se mencionó al inicio de este estudio, la formulación de APP no solo involucra cambios o modificaciones legales sino profundos cambios institucionales, por lo que es necesario contar con una gestión fuerte capaz de asumir nuevos roles y desarrollar nuevas habilidades. En este contexto cabe preguntarse si se debería invertir en mejorar la gestión estatal, a fin de evitar problemas de corrupción y el aumento de la inequidad.
- (3) Hacer uso de los documentos de política sobre primera infancia que existen actualmente en el Perú, de manera que puedan servir como el gran marco de referencia para la formulación de APP que muchos entrevistados reclaman (a pesar de declarar que conocen dichos documentos). En ese sentido, la discusión sobre la formulación de APP con miras a cumplir los lineamientos de política de documentos como el PNAIA o el PEN es una oportunidad para que actores clave en materia de primera infancia reflexionen sobre la forma de aplicarlos

en acciones concretas. Ello los llevaría también a desarrollar planes regionales y locales, así como sistemas de seguimiento y monitoreo de los avances en el logro de las metas que estos documentos proponen. También se puede rescatar el hecho de que varios documentos de política a favor de la primera infancia como el Plan Nacional de Educación para Todos (2005) o el Código de los Niños y Adolescentes (2000) reconocen y promueven tanto el rol del Estado como el de instituciones privadas y organizaciones civiles y sociales en la atención que se brinda a niños y adolescentes en el país.

Tanto la primera como esta tercera recomendación servirían para posicionar el tema de primera infancia en el debate público y destacar a la primera infancia como una etapa clave en el desarrollo del individuo; una razón por la cual es poco frecuente que las empresas busquen asociarse al Estado para invertir en programas de desarrollo temprano, de atención integral y/o de educación inicial.

- (4) Analizar el actual marco legal de APP para establecer si solo es necesario adaptarlo o hay que reformularlo para contemplar la formación de alianzas para la entrega de servicios sociales. Tal como lo mencionan algunos de los entrevistados, la regulación de las APP permitiría que se formulen convenios con estabilidad y consecuencias atadas al incumplimiento. En este marco habría que definir si se permite que participen empresas privadas con fines de lucro y, si fuera así, cuáles serían los beneficios (desde utilidades hasta incentivos tributarios). En este sentido, la Ley N° 27804 publicada el 2002 establece que donaciones a entidades como beneficencias, asistencia social, educación entre otras podrán tener una deducción del 10% del impuesto a la renta neta de tercera categoría. Sin embargo, en años anteriores la existencia de incentivos tributarios para la donación e inversión en estos sectores era mayor, por lo que valdría la pena analizar las posibilidades y los riesgos de impulsar este tipo de medidas. Como ejemplo de los incentivos

existentes, la Ley General de Educación publicada en 1982 establecía que aquellas inversiones o donaciones realizadas para educación o cultura eran deducibles por el íntegro de su valor de la renta y quedaban exoneradas al impuesto de alcabala. Aparentemente la aplicación de esta ley llevó a algunos excesos, pero se podría pensar en formas de promover una inversión privada eficaz a partir de las lecciones aprendidas en el Perú y en el extranjero.

- (5) Promover una mejor articulación de las intervenciones a favor de la primera infancia para evitar duplicidad de esfuerzos, tanto en el sector público como en el sector privado, puesto que, según los entrevistados, este es uno de aspectos que pueden dificultar la formación de APP. En el caso del sector público es necesario que los diferentes sectores como salud, nutrición y educación realicen un trabajo coordinado de manera que los niños reciban una atención integral de calidad. En el caso del sector privado también se reportó falta de articulación entre instituciones y/o intervenciones que lleva en algunas ocasiones a que dos organizaciones realicen el mismo trabajo en la misma zona. Lograr una mejor articulación y coordinación de las intervenciones público, privadas y público privadas representa una oportunidad para ampliar la cobertura a los grupos etarios más vulnerables, en las áreas de mayor pobreza.
- (6) Generar lineamientos concretos y procedimientos estandarizados de la implementación de programas para primera infancia. La existencia de un “paquete tecnológico” definido permitiría al Estado transferir dicho conocimiento al sector privado para que lo replique y/o adapte de manera efectiva, tal como sucede en el caso de los Wawa Wasi institucionales, donde los lineamientos y procedimientos del programa son transferidos a las empresas privadas. Sin embargo, es importante recalcar que el éxito de este tipo de intervenciones en la primera infancia requiere de la participación de los actores locales en su diseño, implementación y monitoreo.

- (7) Promover, prioritariamente, las APP orientadas al desarrollo integral de la primera infancia, tal como lo indicaron la mayor parte de entrevistados, antes que centrarse en un área específica (salud, nutrición, aprendizaje, etc.). Sin embargo, dado que los programas nutricionales son los que tienen mayor cobertura, podrían promoverse también intervenciones en áreas que complementen estos programas, de manera que efectivamente se apoye un desarrollo integral. Otras áreas posibles de APP son educación y trabajo con padres y líderes comunales.

Si fuera necesario dar prioridad a un área específica para empezar una APP, esta debería ser la salud, ya que en este sector existe una mayor proporción de protocolos de intervención claramente establecidos. Ello permitiría que dicha intervención funcione como una franquicia, es decir, su aplicabilidad estandarizada en diferentes zonas del país por parte del sector privado, y a la vez la supervisión del Estado con el objetivo de asegurar que se cubran de manera efectiva las necesidades de la población.

- (8) Tomar experiencias como las de los Wawa Wasi institucionales, los centros de educación inicial Fe y Alegría y el Proyecto Ichispalla para la implementación a gran escala de APP en el país. Sería enriquecedor no solo que se tomen en cuenta las lecciones aprendidas sino que se incluya a sus funcionarios en el diseño de experiencias piloto de APP para generar sistemas de aprendizaje que se expandan paulatinamente.
- (9) Generar un grupo de trabajo que integre a diferentes actores clave en el establecimiento de las APP para la primera infancia. De acuerdo con lo discutido en este informe, estos actores podrían ser funcionarios del Ejecutivo, representantes del Congreso, representantes del sector privado, representantes de ONG, funcionarios de gobiernos regionales y municipalidades y representantes de organismos multilaterales con experiencia internacional en el campo de las APP. Un grupo de trabajo como el anterior podría empezar a discutir el(los)

tipo(s) de APP que se quiere formular, sus características, los procesos que involucra y la identificación de socios estratégicos, así como los pasos necesarios para establecer APP en el Perú (incluyendo el establecimiento del marco legal antes mencionado). Como en cualquier programa social, será importante contar con un sistema de monitoreo y evaluación de impacto de las primeras experiencias.

- (10) Identificar a personas en el sector público en puestos clave relacionados a primera infancia, como ministros, viceministros o directores de programas nacionales, que tengan experiencia previa en el sector privado y estén interesados en la formulación de APP, a fin de que se constituyan en aliados estratégicos para el desarrollo de este tipo de alianzas a favor de la primera infancia en el país. En opinión de los representantes de programas privados entrevistados para este estudio, las personas en cargos públicos que provienen del sector privado tienen mayor disposición a escuchar sus propuestas y a aportar para un trabajo conjunto.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcázar, L. y Valdivia, N. (2005). *Escuelas Fe y Alegría en el Perú: análisis del modelo de gestión institucional y pedagógica y lecciones para la educación pública*. Lima: Grade.
- Anderson, J. (2003). *Entre cero y cien: Socialización y desarrollo de la niñez temprana en el Perú*. Comisión Técnica de Educación Inicial del Ministerio de Educación (MECEP). Lima: Ministerio de Educación.
- Austin, J.; Reffico, E.; Berger, G.; Fischer, R.; Gutiérrez, R.; Koljatic, M.; Lozana, G.; Ogliastri, E. (2005). *Alianzas sociales en América Latina. Enseñanzas extraídas en colaboraciones entre el sector privado y organizaciones de la sociedad civil*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bailey, N. (1994). Towards a Research Agenda for Public Private Partnerships in the 1990's. *Local Economy*, 8, 292-306.
- Bennett, R. J. & Krebs, G. (1994). Local Economic Development Partnerships: An Analysis of Policy Networks in EC-LED. *A Local Employment Development Strategies. Regional Studies* 28, pp. 119-40.
- Burger, P.; Bergvall, D.; Jacobzone, S. & An, D. (2008). *Public Private Partnership: in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Suiza: Organization for Economic Co – Operation and Development (OECD).
- Congreso de la República. (2000). *Código de los Niños y Adolescentes. Ley N° 27337*. Lima: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2003). *Ley N°28044. Ley General de Educación Congreso de la República*. En [http://www.minedu.gob.pe/normatividad/leyes/ley\\_general\\_de\\_educacion2003.doc](http://www.minedu.gob.pe/normatividad/leyes/ley_general_de_educacion2003.doc). Visita del 01 de diciembre de 2008.

- Congreso de la República. (2008). Ley N° 1012. Decreto Legislativo que Aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público Privadas para la Generación de Empleo Productivo y Dicta Normas para la Agilización de los Procesos de Promoción de la Inversión Privada. Lima: *El Peruano*.
- Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación (2007). *Proyecto Educativo Nacional*. Lima: Consejo Nacional de Educación y Ministerio de Educación.
- Cueto, S. y Díaz, J. J. (1999). Impacto de la educación inicial en el rendimiento en primer grado de primaria en escuelas públicas urbanas de Lima. *Revista de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, XVII (1), pp. 74-91.
- Cueto, S.; Guerrero, G.; León, J.; Zevallos, A. y Sugimaru, C. (2009). *Promoting Early Development through a Public Programme: Wawa Wasi in Peru*. Working Paper No. 51. Young Lives, Department of International Development. University of Oxford. Oxford: UK.
- Díaz, J. J. (2007). Educación inicial y rendimiento en la escuela. *Boletín Análisis y Propuestas 12*. Lima: GRADE, pp. 1-4.
- Engle, P.; Black, M. M.; Behrman, J. R.; Cabral de Mello, M.; Gertler, P. J.; Kapiriri, L.; Martorell, R.; Young, M. E. & The International Child Development Steering Group (2007). Strategies to Avoid the Loss of Developmental Potential in More than 200 Million Children in the Developing World. *The Lancet*, 369, pp. 229-242.
- Larco, M. & Huerta, E. (2006). ¿Qué estamos haciendo los empresarios por la infancia? Suecia: Save the Children.
- LaRocque, N. (2008). Literature Review. Public Private Partnerships in Basic Education: An International Review. CfBT. Berkshire: Education Trust.
- Ministerio de Educación (2005). Plan Nacional de Educación para Todos 2005–2015, Perú. Hacia una educación de calidad con equidad. Lima: Ministerio de Educación.
- Myers, R. (1993). *Los doce que sobreviven. Fortalecimiento de los programas de desarrollo para la primera infancia en el tercer mundo*. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud.



- Organización de Naciones Unidas (2007). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public Private Partnership*. Geneva, Suiza: ONU.
- Patrinós, H. A.; Barrera-Osorio, F. y Guáqueta, J. (2009). *The Role and Impact of Public Private Partnerships in Education*. Washington D.C.: The World Bank.
- Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia. (2002). *Plan Nacional por la Infancia y la Adolescencia 2002–2010*, en [http://www.mimdes.gob.pe/dgnna/pnaia/texto\\_pnai.htm](http://www.mimdes.gob.pe/dgnna/pnaia/texto_pnai.htm). Visita del 1 al 12 de 2008.
- Swope, J. y Latorre, M. (1998). *Comunidades educativas donde termina el asfalto. Escuelas Fe y Alegría en América Latina*. Santiago: CIDE, PREAL.
- UNICEF (2008). *Estado de la Niñez en el Perú*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.



## ANEXOS

## ANEXO A

## Descripción de iniciativas APP en educación en la literatura internacional

Tipo de APP en educación	Descripción	Algunas experiencias internacionales
Iniciativas filantrópicas provenientes del sector privado	Organizaciones o fundaciones privadas dan becas, financian o invierten en la creación de escuelas que brinden servicios educativos de calidad	<p>Fundaciones filantrópicas (EEUU, Filipinas)</p> <p>Programas académicos (UK)</p> <p>Foros Mundiales de Educación (<i>World Economic Forum</i>)</p> <p>Iniciativas Globales de Educación (<i>Global Education Initiative</i>) (Egipto, India, Palestina, Jordania)</p>
Escuelas públicas administradas de manera privada	<p>Las autoridades educativas contratan al sector privado para que administre/opere escuelas o entregue servicios específicos. Algunas iniciativas específicas:</p> <p><i>Escuelas de Contrato</i>: junta educativa contrata un <i>Education Management Organization</i> para administración y operación escuelas.</p> <p><i>Escuelas Charter</i>: escuelas públicas libres de algunas reglas. Manejadas por la comunidad, organizaciones con o sin fines de lucro. Contratos suelen durar 5 años.</p> <p>Concesiones: la administración de escuelas públicas es entregada a escuelas privadas que han demostrado entregar servicios de calidad. Suelen ser de largo plazo: alrededor de 15 años.</p>	<p>Calidad de Educación para Todos (Pakistán)</p> <p>Administración de Escuelas del Gobierno (Lahore – Pakistán)</p> <p>Fe y Alegría (España, Sudamérica)</p> <p>Escuelas <i>Contract</i> (EE. UU.)</p> <p>Escuelas <i>Charter</i> (EE. UU., Canadá)</p> <p>Concesión de Escuelas (Colombia)</p>

<b>Tipo de APP en educación</b>	<b>Descripción</b>	<b>Algunas experiencias internacionales</b>
Contratación para la entrega de servicios educativos por parte del sector privado	Estado entrega un subsidio a escuelas privadas por cada estudiante de escuela pública que asista.	Educación Alternativa (Nueva Zelanda) Asociación Venezolana de la Educación Católica Educación Post Primaria Universal y Entrenamiento (Uganda)
Programa Adopte una Escuela	Aliados del sector privado proveen dinero o recursos materiales para complementar el financiamiento del Estado	Programa Adopte una Escuela (Filipinas) Fundación Educativa Sindh (Pakistán)
Programa de <i>vouchers</i>	El estado financia la asistencia de algunos estudiantes a escuelas privadas	PACES (Colombia) Sistema de Financiamiento de Escuelas (Países Bajos) Programa de Elección Parental de Milwaukee (EEUU) Programa de Becas para Niñas Urbanas (Pakistán)
Iniciativas para la construcción de capacidades	Aliados del sector privado proveen capacitación de profesores	Entrenamiento basado en Conglomerado de profesores mediante APP (Punjab - Pakistán) Centro de Recursos de Aseguramiento de la Calidad (Sindh – Pakistán) Enseñando en Conglomerados por Individuos Expertos (Punjab – Pakistán)
Iniciativas para el apoyo en infraestructura	Aliados del sector privado diseñan, financian, construyen o mantienen la infraestructura de la escuela	Iniciativas financiadas de manera privada (UK) Proyecto de Financiamiento Privado de Escuela Nueva (Australia) APP para Escuela Nueva (Egipto) APP para Infraestructura Educativa (Nueva Escocia – Canadá)

Fuente: LaRocque, N. (2008) *Public Private Partnerships in Basic Education: An International Review* (p. 10). Berkshire: Education Trust. Traducción propia.

## ANEXO B

### Definición de variables usadas en la regresión

Variable	Definición
Asistencia a inicial	Variable binaria que indica la asistencia a educación inicial (formal y no formal) de niños entre 3 y 5 años. Toma el valor 1 si el niño asiste a un centro de educación inicial y toma el valor 0 si no asiste.
Sexo	Variable binaria que indica el sexo del niño. Toma el valor 1 si el niño es hombre y 0 si es mujer.
Lengua materna	Variable binaria que indica la lengua materna del niño. Toma el valor 1 si el niño posee como lengua materna alguna lengua indígena y 0 si el niño posee como lengua materna el castellano u otra lengua extranjera.
Área	Variable binaria que indica el área de residencia del niño. Toma el valor 1 si el niño vive en un área urbana y 0 si vive en un área rural.
Madre sin educación primaria o primaria incompleta	Variable binaria que indica la educación de la madre. Toma el valor 1 si la madre no ha completado ningún nivel educativo (sin educación o primaria incompleta), 0 de lo contrario.
Educación de la madre 1 (primaria completa o secundaria incompleta)	Variable binaria que indica la educación de la madre. Toma el valor 1 si la madre tiene educación primaria completa o secundaria incompleta, 0 de lo contrario.
Educación de la madre 2 (secundaria completa o superior incompleta)	Variable binaria que indica la educación de la madre. Toma el valor 1 si la madre tiene educación secundaria completa o superior incompleta, 0 de lo contrario.
Educación de la madre 3 (superior completa o más)	Variable binaria que indica la educación de la madre. Toma el valor 1 si la madre tiene educación superior completa o más, 0 de lo contrario.
Gasto mensual per cápita (por cada 100 soles)	Variable continua que indica el nivel de gasto agregado en un hogar (medido en soles mensuales per cápita, por cada 100 soles). Obtenida de la encuesta, e incluye gastos en alimentos, vestido y calzado, alquiler de vivienda y combustibles, muebles, cuidados de salud, transporte y comunicaciones, esparcimiento, diversión y cultura y otros.
Hermanos menores de edad	Variable binaria que indica si el niño posee hermanos menores de 18 años que viven en el hogar. Toma el valor 1 en dicho caso, 0 de lo contrario.
Madre trabajadora (madre trabaja fuera del hogar)	Variable binaria que indica si la madre trabaja fuera del hogar. Toma el valor 1 en dicho caso, 0 de lo contrario.
Existe en el hogar una persona mayor de 17 años que no trabaja ni estudia	Variable binaria que indica si existe alguna persona mayor de 17 años, diferente de la madre, que viva en el hogar que no estudie ni trabaje. Toma el valor 1 en dicho caso, 0 de lo contrario.

*Fuente:* Encuesta Nacional de Hogares 2006.

ANEXO C

Lista de entrevistados para el estudio

Nombre	Apellidos	Institución	Cargo	Programa
María Teresa	Mosquera	Acción por los Niños	Coordinadora general	Programa Nacional de Municipios de Escolares:
				Construyendo Democracia, Ciudadanía y Valores con y desde los Niños, Niñas y Adolescentes
Ana María	Robles	CARE Perú	Proyecto de Educación	Programa Nacional Defensorías Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA)
				Red Florecer
César	Castro Montesino	CODINFA	Secretario Técnico	Allyn Mihuq Warmakuna (finalizó en marzo de 2008)
				Proyecto Comunidad Peruana de Aprendizaje sobre la primera infancia (COPERA Infancia)
Guiselle	Quintana	CEDAPP	Sicóloga -Área de Servicios	Rimaysapa Warmakuna (Culminó en Julio 2008)
				La Casita de Juego
María Emilia	Filomeno	CEDAPP	Directora	La Casita de Juego
				Aprendamos Juntos
Juan	Cuquerella	Fe y Alegría	Director de Fe y Alegría	Estimulación Sensorial
				Colegios Fe y Alegría
Luzmila	Galván Huamán	Fe y Alegría	Directora del colegio N° 50	Colegio Fe y Alegría - Ayacucho
Sonia del Rosario	Tuesta Carpio	Fe y Alegría	Directora del colegio N° 28	Colegio Fe y Alegría - Chiclayo
Germán	Guajardo	Fundación ANAR	Director	Hogar ANAR

<b>Nombre</b>	<b>Apellidos</b>	<b>Institución</b>	<b>Cargo</b>	<b>Programa</b>
Carmen	Vásquez de Velasco	Fundación Telefónica	Gerente Proniño	Proniño
Teresa Gabriela	Carpio Montoya	Save the Children SUMBI	Directora de País Presidenta ejecutiva	Proyecto de Sistemas Regionales de Protección CCI Pedro de Osma y Prado Proniño
María Elena	Ugaz	UNICEF	Jefa de Supervivencia y Desarrollo Infantil	Casa de Espera de Materiales Proyecto de Crecimiento y Desarrollo Temprano
Hugo	García Godos León	Gobierno Regional de Ayacucho	Gerente de Desarrollo	
Jorge	Barreto Navarro	Gobierno Regional de Lambayeque	Gerente de Desarrollo Humano	
Graciela	Sandoval	Gobierno Regional de Lambayeque	Miembro del equipo técnico de la Gerencia de Desarrollo Humano	
Emma	Aguirre	Ministerio de Educación	Directora de Educación Inicial	Programas para prácticas de crianza  Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI) Salas de Educación Temprana (SET). Programa de Educación Temprana (PIET) o Wawa Pukllana Programas de educación integral: "Aprendiendo en el hogar (PIETBAF)" y otros Programas infantiles comunitarios: ludoteca



<b>Nombre</b>	<b>Apellidos</b>	<b>Institución</b>	<b>Cargo</b>	<b>Programa</b>
Emma	Aguirre	Ministerio de Educación	Directora de Educación Inicial	Centro de educación inicial (CEI) Cunas públicas Cunas de gestión privadas en convenio con el Estado Cunas privadas
Javier Ernesto	Ruiz Eldredge-Vargas	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Director de Niñas, Niños y Adolescentes	PNAIA
María	Moreno	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Miembro del Proyecto Ichispalla	Proyecto Ichispalla
Patricia	Bellido	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Miembro del Proyecto Ichispalla	Proyecto Ichispalla
Patricia	Burga	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Miembro del equipo técnico de la subdirección del Plan Nacional por la Infancia y Adolescencia	PNAIA
Yolanda Cecilia	Muñoz Lavado	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Jefe de sede de Chiclayo del PNWW	Modalidad 1: Wawa Wasi comunal Modalidad 2: Wawa Wasi institucional Modalidad 3: Qatari Wawa
Milagro	Núñez	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS)	Especialista en salud, nutrición y protección social	
César	Barrera Bazán	Consejo Nacional de Educación	Consejero del CNE	



## PUBLICACIONES RECIENTES DE GRADE

### Libros

- 2008 *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú*  
*Contribuciones empíricas para el debate*  
Martín Benavides, ed., Liliana Miranda, Lorena Alcázar, Juan José Díaz, Patricia Ames, Francesca Uccelli, Alizon Rodríguez Navia, Eduardo Ruiz Urpeque, Néstor Valdivia, Hugo Díaz, Gisele Cuglievan, Vanessa Rojas, Jaris Mujica.
- 2007 *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*  
Patricia Arregui, Eduardo Zegarra, Verónica Minaya, Javier Escobal, Carmen Ponce, Juana Kuramoto, Manuel Glave, Lorena Alcázar, Miguel Jaramillo, Hugo Ñopo, Juan José Díaz, Nancy Birdsall, Rachel Menezes, Máximo Torero, José Deus-tua, Manuel Hernández, Santiago Cueto, Martín Benavides, Ernesto Pollitt, Juan León, Martín Valdivia, Néstor Valdivia.
- 2006 *La educación peruana sigue enfrentando desafíos*  
Informe de Progreso Educativo. PREAL, GRADE  
Martín Benavides
- 2006 *Los desafíos de la escolaridad en el Perú: estudios sobre los procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias*  
Martín Benavides, ed., Sandra Azañedo, Santiago Cueto, Juan León, Eloy Neira Riquelme, Magrith Mena, Inés Olivera, Cecilia Ramírez, José Luis Rosales, Patricia Ruiz Bravo.
- 2005 *The Role of Public Infrastructure in Market Development in Rural Peru*  
Javier Escobal, ed.

## Documentos de trabajo

- 2010 *Formando microempresarias: Impacto de la capacitación empresarial en las instituciones de microfinanzas y sus socias*  
Dean Karlan y Martín Valdivia (Documento de Trabajo 57).
- 2010 *De quinto de primaria al fin de la secundaria en seis años: un estudio longitudinal en Puno*  
Santiago Cueto, Gabriela Guerrero, Juan León, Álvaro Zevallos y Claudia Sugimaru (Documento de Trabajo 56).
- 2009 *Shock de precios y vulnerabilidad alimentaria de los hogares peruanos*  
Eduardo Zegarra, Jorge Tuesta (Documento de Trabajo 55).
- 2009 *Pobreza e impactos heterogéneos de las políticas activas de empleo juvenil: el caso de PROJOVEN en el Perú*  
José Galdo, Miguel Jaramillo y Verónica Montalva (Documento de Trabajo 54).
- 2008 *Asistencia docente y rendimiento escolar: el caso del programa META*  
Santiago Cueto, Máximo Torero, Juan León y José Deustua (Documento de Trabajo 53).
- 2007 *Transparencia de los ingresos y pagos en las industrias extractivas*  
Juana R. Kuramoto (Documento de Trabajo 52).
- 2007 *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto*  
Eduardo Zegarra, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes (Documento de Trabajo 51).
- 2006 *¿Cómo se ajusta el mercado de trabajo ante cambios en el salario mínimo en el Perú? Una evaluación de la experiencia de la última década*  
Miguel Jaramillo, Kristian López (Documento de Trabajo 50).
- 2006 *Desarrollando mercados rurales: el rol de la incertidumbre y la restricción crediticia*  
Javier Escobal (Documento de Trabajo 49).

- 2005 *El clúster pesquero de Chimbote: acción conjunta limitada y la tragedia de los recursos colectivos*  
Juana R. Kuramoto (Documento de Trabajo 48).
- 2005 *Evaluación de la concesión del puerto de Matarani: ¿quién ganó y quién perdió?*  
Lorena Alcázar y Rodrigo Lovatón (Documento de Trabajo 47).
- 2004 *El seguro escolar gratuito y el seguro materno infantil. Análisis de su incidencia e impacto sobre el acceso a los servicios de salud y sobre la equidad en el acceso*  
Miguel Jaramillo y Sandro Parodi (Documento de Trabajo 46).
- 2004 *Las reformas curriculares del Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿quién responde por los resultados?*  
Guillermo Ferrer (Documento de Trabajo 45).
- 2003 *Las actitudes de los estudiantes peruanos hacia la lectura, la escritura, la matemática y las lenguas indígenas*  
Santiago Cueto, Fernando Andrade y Juan León (Documento de Trabajo 44).
- 2003 *Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática en una muestra de estudiantes de sexto grado de primaria de Lima*  
Santiago Cueto, Cecilia Ramírez, Juan León y Oscar Pain (Documento de Trabajo 43).
- 2003 *Estructura del hogar y ahorro durante el ciclo de vida. Evidencia de las cohortes peruanas*  
Jaime Saavedra y Martín Valdivia (Documento de Trabajo 42).
- 2002 *Impacto de la privatización sobre el desempeño de las empresas en el Perú*  
Máximo Torero (Documento de Trabajo 41).
- 2002 *El beneficio de los caminos rurales. Ampliando oportunidades de ingreso para los pobres rurales*  
Javier Escobal y Carmen Ponce (Documento de Trabajo 40).

- 2002 *Un sistema de indicadores líderes del nivel de actividad para la economía peruana*  
Javier Escobal y Javier Torres (Documento de Trabajo 39).
- 2002 *El financiamiento de la educación pública en el Perú. El rol de las familias*  
Jaime Saavedra y Pablo Suárez (Documento de Trabajo 38).
- 2002 *Acerca de la magnitud de la inequidad en salud en el Perú*  
Martín Valdivia (Documento de Trabajo 37).
- 2002 *Una medición del impacto del programa de capacitación laboral juvenil PROJOVEN*  
Hugo Ñopo, Miguel Robles y Jaime Saavedra (Documento de Trabajo 36).

## BOLETINES ANÁLISIS & PROPUESTAS

### N.º 15 Diciembre del 2008

Martin Benavides: “¿Derecho vulnerado? Gratuidad de la educación pública, contribuciones económicas familiares y equidad”.

Raúl Andrade: “La medición de la calidad de vida en Lima Metropolitana y la influencia de los factores individuales, públicos y sociales”.

### N.º 14 Junio del 2008

Gerardo Damonte: “El esquivo desarrollo social en las localidades mineras”.

Ricardo Fort: “¿Tiene algún efecto la titulación de tierras en la inversión agrícola?”.

### N.º 13 Diciembre del 2007

Juana R. Kuramoto: “Minería hoy: la bonanza que no hay que desperdiciar”.

Miguel Jaramillo y Néstor Valdivia: “Hacia una reforma integral de la capacitación”.

N.º 12 Mayo del 2007

Juan José Díaz: “Educación inicial y rendimiento en la escuela”.  
Manuel Glave: “Reforma institucional en la gestión pública ambiental”.

N.º 11 Agosto del 2006

Santiago Cueto: “Oportunidades y logros de aprendizaje en el Perú”.

José Galdo: “¿Por qué es importante considerar la calidad de los programas sociales en el Perú?”.

N.º 10 Abril del 2006

Javier Escobal y Carmen Ponce: “Vulnerabilidad de los hogares peruanos ante el TLC”.

### **Otras publicaciones y artículos**

Véase <http://www.grade.org.pe>

El Documento de Trabajo 58  
se terminó de imprimir en el  
mes de noviembre del 2010





